

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**Dottorato di Ricerca in Storia dell'Età Contemporanea XIX e XX "Federico Chabod"
Ciclo XXV**

**Settore Concorsuale di afferenza: 14/B2
Settore Scientifico disciplinare: SPS/05**

L'Amministrazione Johnson e le origini della distensione (1964-1968)

Presentata da: Sandra Bacchitta

**Coordinatore Dottorato:
Prof. Stefano Cavazza**

**Relatore:
Prof. Mario Del Pero**

Esame finale anno: 2013/2014

Indice

Introduzione	2
Primo capitolo	23
Secondo capitolo	61
Terzo capitolo	121
Conclusioni	160
Fonti e bibliografia	170

Introduzione

La letteratura sulla politica estera di Johnson è ancora relativamente poco sviluppata.

I *records* relativi alla sua amministrazione hanno iniziato ad essere messi a disposizione degli studiosi nei primi anni Novanta, e, di conseguenza, anche la sua politica estera ha iniziato solo da poco ad essere studiata sulla base delle fonti di archivio. Ad oggi, infatti, il livello di approfondimento non è ancora tale da permetterne una conoscenza completa e manca ancora un'opera di sintesi importante su di essa, per quanto siano già stati fatti alcuni, forse precoci, tentativi.¹

Il giudizio sulla presidenza di Johnson, inoltre, risente ancora molto delle valutazioni fatte all'epoca o negli anni immediatamente successivi nonché del fortissimo impatto avuto dalla guerra del Vietnam e dall programma di riforme della Great Society sulla politica e sulla società americane. Fino agli anni Novanta, Johnson è stato identificato con questi due eventi, soprattutto col “fallimento” del Vietnam, finendo per lasciare in ombra tutto il resto.

La ricostruzione della politica estera ha particolarmente sofferto di questa impostazione poiché, in generale, si è ritenuto che ogni altra politica e iniziativa fossero state subordinate o fossero state in funzione degli obiettivi dell'impegno americano in Indocina o comunque che avessero fatto le spese di una quasi totale concentrazione di risorse politiche ed energie sul Vietnam e sul suo programma di riforme sociali.

¹ Come H.W. Brands, *The Wages of Globalism : Lyndon Johnson and the Limits of American Power*, New York, Oxford, 1995.

Questa visione era accompagnata da alcuni giudizi, più che altro negativi, su Johnson come politico e presidente. In generale, egli fu oggetto di forte criticismo fin dagli anni della sua presidenza, e comprensibilmente, data la sua identificazione con l'*escalation* della guerra in Vietnam. Il giudizio sulla sua azione in politica estera ha continuato ad essere negativo anche nelle analisi effettuate nei decenni successivi e ha presentato alcuni elementi ricorrenti: Johnson è stato spesso definito, un politico poco sofisticato, se non ignorante, quando si trattava di politica internazionale; conservatore e privo di immaginazione e dunque attaccato alle verità tradizionali della Guerra Fredda; manipolatore, ambizioso e assetato di controllo.

Nei casi migliori la valutazione restava vagamente condiscendente e dava il ritratto di un presidente che aveva posto la politica interna al centro del suo incarico, un politico abile nel gestire divisioni e consensi ma a disagio con le questioni di politica internazionale, e tendente a delegare ai suoi collaboratori e consiglieri l'elaborazione delle politiche a cui non era interessato in prima persona, in quanto non riguardavano la difesa della credibilità americana. Un giudizio che viene citato spesso è quello di Philip Geyelin, che definì Johnson "*King of the river*" ma "*stranger to the open sea*".²

Spesso il Johnson vice-presidente e presidente vengono analizzati separatamente dal Johnson leader dei democratici al Senato, sul quale il giudizio è invece generalmente positivo, sottolineando come le caratteristiche che lo avevano reso efficace nella prima fase della sua carriera politica, non gli fossero state altrettanto utili in seguito.

Infine, alcune volte l'amministrazione Johnson è stata considerata in un unico blocco con quella di Kennedy, scontando forse anche il fatto, effettivamente inusuale, che le due amministrazioni avessero avuto in comune parte degli apparati burocratici, fino ai più alti livelli, compresi il segretario di Stato e quello della Difesa. Succede ancora di trovare ricostruzioni come il saggio di Frank Costigliola nella *Cambridge History of the Cold War*, il quale analizza le due amministrazioni insieme, giudicandole come un unico blocco e senza indicare grandi discontinuità, e questo nonostante si tratti di

² Philip Geyelin, *Lyndon B. Johnson and the World*, New York, F. A. Praeger, 1966, p. 15 cit. in Robert Dallek, "Lyndon Johnson As a World Leader", in Hal W. Brands (a cura di), *Beyond Vietnam: The Foreign Policies of Lyndon Johnson*, College Station, Texas A&M University Press, 1999, p. 7, e Waldo Heinrichs, "Lyndon Johnson: Change and Continuity", in Warren I. Cohen e Nancy Bernkopf Tucker (a cura di), *Lyndon Johnson Confronts the World. American Foreign Policy. 1963-1968*, Cambridge University Press, 1994, p. 7.

un'opera recentissima, che dunque può trarre vantaggio sia da materiale archivistico che da studi che, se non numerosissimi, sono ormai in numero consistente.³

Grazie all'avvio del processo di declassificazione, infatti, si è potuta sviluppare una nuova storiografia, basata sui documenti d'archivio. Essa è tutt'ora in crescita e in evoluzione, ovviamente, ma è già possibile individuare in essa due fasi, partendo dai primi anni Novanta fino ad oggi.

La prima fase è identificabile con la pubblicazione di alcuni studi, nel 1994 e 1995, i quali hanno il merito di aver offerto le prime ricostruzioni dell'azione di Johnson in campo internazionale, facendone emergere la figura di leader anche in politica estera, nonché quello di essersi confrontate con le valutazioni preesistenti sull'amministrazione, a volte facendole proprie, altre contestandole o cercando di distaccarsene, ma comunque avviando finalmente un dibattito.

Questi studi sono tre raccolte di saggi: *Lyndon Johnson Confronts the World. American Foreign Policy. 1963-1968*, curata da Warren I. Cohen e Nancy Bernkopf Tucker (1994), *The Johnson Years. Vol. 3. LBJ at Home and Abroad*, a cura di Robert A. Divine (1994) e, *The Diplomacy of the Crucial Decade. American Foreign Relations during the 1960's*, a cura di Diane B. Kunz (1994); ad esse va aggiunto *The Wages of Globalism : Lyndon Johnson and the Limits of American Power* di H.W. Brands (1995).

Tutti questi lavori si sono sforzati di offrire un quadro ampio della politica estera di Johnson e, anche se la guerra del Vietnam è una presenza ancora molto pesante in questa fase, anche in quei contributi che non sono dedicati direttamente ad essa, si può senz'altro dire che questi autori abbiano gettato una prima luce sulle altre questioni, ossia: il rapporto con l'Europa occidentale e la NATO, la politica verso l'Asia, l'America Latina e il Medio Oriente.⁴

La seconda fase, invece, è quella avviata dalla raccolta di saggi curata da H.W. Brands, *Beyond Vietnam: The Foreign Policies of Lyndon Johnson*, la quale, come si può dedurre già dal titolo, si è presentata con un assunto programmatico, quello di concentrare l'analisi su argomenti che non siano la guerra del Vietnam e questo non per

³ Frank Costigliola, "US Foreign Policy from Kennedy to Johnson", in Melvyn P. Leffler e Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War. Vol. II, Crises and Détente*, Cambridge, Cambridge University, 2010, pp. 112-133.

⁴ Per fare un altro esempio, una delle prime ricostruzioni dei negoziati con l'Urss sul controllo degli armamenti durante gli anni di Johnson è il saggio di Robert Divine in *The Johnson Years*. Robert A. Divine, "Lyndon Johnson and Strategic Arms Limitation", in Robert A. Divine, a cura di, *The Johnson Years. Vol. 3. LBJ at Home and Abroad*, University Press of Kansas, 1994, pp. 239-279.

negare l'importanza di quest'ultima, che viene riconosciuta come la questione principale per l'amministrazione Johnson, ma per dimostrare che c'erano state anche altre politiche e che erano anch'esse riconducibili all'iniziativa e alle decisioni di Lyndon Johnson.⁵

Questa posizione è stata poi adottata anche da altri storici, avviando, in questo modo, un nuovo approccio allo studio della politica estera di Johnson. Per esempio, John Dumbrell dichiara esplicitamente di volersi inserire nella corrente della storiografia "beyond Vietnam"; Thomas A. Schwartz, col suo lavoro su Johnson e l'Europa, dichiara di voler raccogliere l'appello lanciato da Robert Dallek nel primo saggio della raccolta, a basare il giudizio di Johnson in politica estera sulla bontà delle sue politiche e sui benefici che portarono agli Stati Uniti; anche Michael Lumbers si colloca in quella che definisce una "embrionale scuola revisionista" su Johnson.⁶

Grazie a questi studi si inizia ad andare oltre la vecchia impostazione. L'impatto della guerra in Vietnam viene analizzato in maniera più complessa e problematica e non più solo in termini di quanto spazio avesse sottratto alle altre questioni (e lo stesso si può dire dell'influenza delle esigenze di politica interna sulle decisioni di politica estera) e ci si sforza di dare un ritratto meno stereotipato di Johnson, basandosi sul nuovo materiale a disposizione.

[importante] Al tempo stesso però non si può dire che ci sia distaccati completamente dalla vecchia impostazione: si continua a dare molta importanza al giudizio su Johnson come leader e al suo contributo al processo di *decision-making*, quando forse si dovrebbe guardare all'elaborazione di queste politiche nel suo complesso, analizzando il ruolo delle varie componenti dell'amministrazione e l'impatto di altre questioni od eventi, oltre al Vietnam e alla Great Society; sarebbe anche utile ed interessante, infine, se si iniziasse a guardare alla politica estera di questi anni come alla risposta che l'amministrazione diede ai cambiamenti che caratterizzarono gli anni Sessanta e che ne fecero un'epoca di novità e di transizione nella guerra fredda e nell'evoluzione del contesto internazionale in generale. aggiustare

⁵ Hal W. Brands (a cura di), *Beyond Vietnam: The Foreign Policies of Lyndon Johnson*, College Station, Texas A&M University Press, 1999.

⁶ J. Dumbrell, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 2; Thomas Alan Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe: in the Shadow of Vietnam*, Cambridge (Mass.), London, Harvard University Press, 2003, p. 236; Michael, Lumbers, *Piercing the Bamboo Curtain: Tentative Bridge-Building to China during the Johnson years*, Manchester, New York, Manchester University press, 2008, pp. 2-3.

a) La figura di Lyndon Johnson

Forse a causa dell'esistenza di giudizi così ingombranti su Johnson, di cui si è detto prima, le ricostruzioni della politica estera di questa amministrazione hanno dato e continuano a dare moltissimo rilievo al dibattito sulla figura umana e politica di Johnson.

A partire dagli anni Ottanta la presidenza Johnson ha iniziato a ricevere sempre più attenzione da parte degli studiosi. Questi si concentravano soprattutto sul Vietnam e sulla Great Society ma sono state pubblicate anche diverse biografie di Johnson e, tra queste, le più significative sono: l'opera di Robert Caro in quattro volumi e i due volumi di Robert Dallek, *Lone Star Rising* e *The Flawed Giant*.⁷ In genere gli anni della presidenza vengono analizzati separatamente ed entrambi questi autori hanno fatto questa scelta, probabilmente anche per poter approfittare dell'apertura degli archivi: *The Flawed Giant* è infatti del 1998, mentre il volume di Caro su quegli anni è ancora in corso di pubblicazione.

La separazione ha però anche un fondamento analitico, almeno per alcuni: per esempio, Waldo Heinrichs, nel suo saggio nel volume *Lyndon Johnson Confronts the World*, sottolinea che, data la differenza tra il Johnson senatore e il vice-presidente e presidente, non si possano trarre le stesse conclusioni dall'analisi dei due periodi.⁸

Prima dell'apertura degli archivi, e per un certo tempo anche dopo, per avere uno sguardo sull'amministrazione dall'interno e conoscere il processo di elaborazione delle decisioni di Johnson, si è dovuto ricorrere soprattutto a interviste e memorie di altri componenti dell'amministrazione.⁹ Un'altra fonte utile e molto usata sono state le interviste raccolte nelle Oral History Transcriptions (OHT) conservate dalla Johnson Library ad Austin (Texas).

⁷ Robert A. Caro, *The Years of Lyndon Johnson: The path to power*, London, Collins, 1982; Id., *The Years of Lyndon Johnson: Means of ascent*, London, Bodley Head, 1990; Id., *The Years of Lyndon Johnson: Master of the Senate*, London, Cape, 2002; Robert Dallek, *Lone star rising : Lyndon Johnson and his times, 1908-1960*, New York, Oxford, Oxford University press, 1991; Id., *Flawed Giant : Lyndon Johnson and His Time, 1961-1973*, New York, Oxford, Oxford University press, 1998.

⁸ Waldo Heinrichs, "Lyndon Johnson: Change and Continuity", p. 9.

⁹ Richard N. Goodwin, *Remembering America: A Voice from the Sixties*, Boston, Little Brown, 1998; Joseph A. Califano Jr., *The Triumph and Tragedy of Lyndon Johnson: The White House Years*, New York, Simon & Schuster, 1991; Clark Clifford, with Richard Holbrooke, *Counsel to the President: A Memoir*, New York, Random House, 1991. Per la letteratura in fase pre-archivistica è utile il saggio di Robert A. Divine, "The Maturing Johnson Literature", pp. 1-17, in Robert A. Divine (a cura di), *The Johnson Years. Vol. 3. LBJ at Home and Abroad*, University Press of Kansas, 1994.

Dopo l'apertura degli archivi, ovviamente il materiale a disposizione è enormemente aumentato e ha contribuito a modificare le conclusioni degli storici, anche se, per lungo tempo, le domande a cui cercavano di rispondere sono rimaste sostanzialmente le stesse di prima.

Anche nelle analisi degli ultimi anni, infatti, è rimasta molto forte, quando non centrale, la necessità di emettere un giudizio su Johnson come leader in politica estera e, in questo modo, di confrontarsi con la "vulgata" su questa presidenza, tendenza che era più accentuata nei lavori della prima fase della storiografia post-declassificazione, ma che è ugualmente presente in opere più recenti, come *Beyond Vietnam* o *Lyndon Johnson and Europe* di T. A. Schwartz.

La prima fase della nuova storiografia non fu eccessivamente "revisionista" riguardo al giudizio su Johnson, anche se cercò comunque di offrire un ritratto più critico del presidente e della sua politica estera, portando alla luce anche elementi nuovi, trascurati in precedenza.¹⁰ Gran parte dei giudizi su Johnson ne vengono però confermati. Dal saggio di Waldo Heinrichs in *Lyndon Johnson Confronts the World*, emerge l'immagine di un presidente ambizioso, attento a mantenersi informato sulle varie questioni e a consultare i suoi collaboratori, ma anche fondamentalmente attaccato ai luoghi comuni della Guerra Fredda e incapace di superarli al momento di valutare una situazione e scegliere una linea d'azione. Heinrichs sostiene, inoltre, che non era stata la guerra del Vietnam ad assorbire tutta l'attenzione di Johnson nei primi anni della presidenza, ma il programma di riforme, la Great Society, che sarebbe stato in cima alla sua agenda nel 1964 e 1965.¹¹

Con questo tipo di approccio si può anche arrivare a delineare un ritratto critico di Johnson ma è difficile che da esso possa derivare una conoscenza completa della sua azione come presidente, e ancora meno della sua politica estera.

Dato che all'epoca il processo di declassificazione stava appena iniziando, la sua personalità e le sue convinzioni vengono ricostruite attraverso fonti quali ricostruzioni dell'epoca o successive, quali memorie o interviste come quelle dell'OHT. Data la difficoltà di approdare a conclusioni solide usando queste fonti, questi giudizi appaiono poco prudenti. A di là di ciò, va comunque ricordato che questo tipo di analisi sono solo

¹⁰ Nancy B. Tucker, "Lyndon Johnson: A Final Reckoning", in Warren I. Cohen e Nancy Bernkopf Tucker (a cura di), *Lyndon Johnson Confronts the World. American Foreign Policy. 1963-1968*, Cambridge University Press, 1994, p. 312.

¹¹ Waldo Heinrichs, "Lyndon Johnson: Change and Continuity", in *Ibidem*, pp. 9-30.

parzialmente utili per studiare la politica estera poiché quest'ultima non è un prodotto esclusivo delle convinzioni personali del presidente.

L'interpretazione di Brands in *The Wages of Globalism* è meno categorica di quella di Heirichs, ma anche lui ritiene che Johnson abbia riservato un'attenzione particolare alle questioni di politica interna, poiché riteneva che quello fosse quello l'ambito in cui gli sarebbe stato possibile conseguire i risultati maggiori. Non che la politica estera fosse subordinata a quella interna, ma era sempre comunque inserita e letta nella visione più generale della sua azione di presidente e la percezione di ciò che la politica interna consentiva spostava continuamente il corso della politica estera rispetto a quella che sarebbe potuta essere in altre circostanze.¹²

L'altro fattore che influi sulla politica estera, e anche qui concorda con i giudizi espressi in *Lyndon Johnson Confronts the World*, sarebbe stata la volontà di preservare lo status quo e l'incapacità di Johnson di andare oltre l'ortodossia, per cui si sarebbe tenuto stretto le verità tradizionali della guerra fredda. Su questo secondo punto, però, la sua argomentazione risulta meno convincente, se non altro perchè Brands riconosce anche che gli anni Sessanta furono il decennio in cui i presupposti su cui si erano basati l'egemonia americana, e il contenimento globale dei precedenti vent'anni, vennero meno, o comunque in cui le condizioni del sistema internazionale erano cambiate a tal punto da forzare l'amministrazione a cambiare approccio. Secondo Brands non sarebbe stata l'Europa il teatro dei maggiori cambiamenti, poiché qui lo status quo, ossia la divisione in blocchi, rimase sostanzialmente invariato; i mutamenti che si verificarono in Asia, invece, sarebbero stati più profondi e, in questa fase ricca di eventi e di crisi, l'unico vero fallimento di Johnson sarebbe stato proprio l'eccessivo coinvolgimento americano in Vietnam, che finì poi per monopolizzare l'attenzione.¹³

Se, però, può essere corretto affermare che Johnson avesse deciso di “spendere il suo capitale politico” per i diritti civili e le riforme sociali, dire che non abbia fatto alcuno sforzo per cambiare direzione in campo internazionale sembra eccessivo, soprattutto se si pensa al *bridge building* o ai negoziati sul controllo degli armamenti con l'Urss. Questi sono argomenti a cui si sta dedicando la storiografia più recente, tra cui lo stesso Brands, per cui è probabile che il suo giudizio su Johnson nel frattempo sia cambiato.

¹² H.W. Brands, *The Wages of Globalism : Lyndon Johnson and the Limits of American Power*, New York, Oxford, 1995, pp. 27-29 e 260.

¹³ Ibid., pp. 122-124 e 256-259.

b) *La seconda fase: Johnson oltre il Vietnam*

Fin dalle prime ricostruzioni basate sulla ricerca d'archivio gli studiosi avevano voluto spingere l'analisi oltre al di là argomenti che avevano dominato il dibattito sugli anni di Johnson fino ad allora. Questi lavori, dunque, si soffermano anche su altri ambiti della politica estera, diversi dal Vietnam, ma nelle loro ricostruzioni, quando si tratta di giudicare queste politiche o l'azione di Johnson in rapporto ad esse, molto spesso ricadono in interpretazioni legate alla preponderanza del Vietnam o della politica interna nell'agenda di Johnson, emettendo giudizi piuttosto categorici e spesso non sufficientemente supportati dalla documentazione, forse anche perché, a questo punto, la declassificazione degli archivi non era completa.

La seconda fase della storiografia si è proposta di porre rimedio a questa mancanza di approfondimento e di problematizzazione, oltre che di rimuovere l'assunto che gli altri ambiti della politica estera fossero stati trascurati, il che, di per sé, metteva già una pesante ipoteca interpretativa sul loro studio. Un esempio di quest'ultimo caso è il saggio di Lawrence S. Kaplan, "The U.S. and NATO in the Johnson Years", che è infatti spesso un obiettivo polemico per gli storici che hanno affrontato lo stesso argomento dopo di lui. Secondo la sua interpretazione, a causa della mancanza di familiarità di Johnson con l'argomento e la preponderanza del Vietnam nell'agenda americana, la NATO sarebbe rimasta sullo sfondo durante la sua presidenza, e l'Europa, pur restando un'area "calda" nel confronto bipolare, sarebbe stata "benevolmente trascurata" ("a benign neglect of Europe") in un periodo di calma relativa.¹⁴

Ancora, mentre nelle prime ricerche si sottolineava come il coinvolgimento americano in Vietnam avesse sottratto spazio alle altre questioni, monopolizzando l'attenzione di Johnson o spingendolo a delegare l'elaborazione delle altre politiche ai propri collaboratori, gli studi della seconda fase si sforzano di stabilire non quanta attenzione l'amministrazione avesse dedicato alla guerra rispetto ad altre questioni, ma piuttosto che tipo di interazione ci fosse stata tra di essa e le altre politiche, se c'era stata, o tra queste e le esigenze di politica interna, oltre ad analizzare queste questioni di per sé.

Come esempio del primo tipo di ricostruzioni, si può citare Warren Cohen che, nell'introduzione a *Lyndon Johnson Confronts the World*, afferma che il coinvolgimento americano in Vietnam fu di ostacolo al raggiungimento di una

¹⁴ Lawrence S. Kaplan, "The U.S. and NATO in the Johnson Years", in Robert A. Divine, a cura di, *The Johnson Years. Vol. 3. LBJ at Home and Abroad*, University Press of Kansas, 1994, pp. 119-149.

posizione comune sulla limitazione degli armamenti strategici, ma si tratta più di una supposizione sulle motivazioni sovietiche che di un dato di fatto sostenuto da documentazione. Nello stesso volume, nel suo saggio, Nancy B. Tucker si afferma che la guerra in Vietnam fosse al centro della visione dell'Asia e che avesse fornito la cornice analitica per l'approccio di Johnson agli altri paesi della regione, compresa la Cina, ma non si addentra nello spiegare come questo sia accaduto, lasciando più che altro intendere una subordinazione ultima delle politiche in Asia agli obiettivi in Vietnam, o alle motivazioni per cui era iniziato il coinvolgimento americano. Così facendo trascura di mettere in rilievo un'evoluzione che altri hanno evidenziato, soprattutto nella politica verso la Cina, ma anche la complessità delle relazioni con gli altri paesi asiatici.¹⁵

Dalla scelta del titolo per il volume "*Beyond Vietnam. The Foreign Policies of Lyndon Johnson*", invece, si desume non solo il proposito di indagare altri elementi oltre al coinvolgimento nella guerra del Vietnam, ma anche l'assunto interpretativo che ci fossero state altre politiche degne di nota e che Lyndon Johnson ne fosse stato l'artefice, e non i suoi collaboratori, come altri avevano insinuato.

Il coinvolgimento degli Stati Uniti nella guerra del Vietnam è ancora considerato la questione dominante per l'amministrazione Johnson e questi studiosi sono d'accordo nel ritenere che esso avesse avuto un impatto sugli altri ambiti della politica di Johnson, e che questo fosse stato più complesso che non la semplice sottrazione di spazio e di energie; al tempo stesso, però, non è considerato sufficiente per comprendere come gli Usa si siano mossi nel sistema internazionale in quegli anni.¹⁶ Come afferma Dallek, i *case studies* sono necessari per studiare questa presidenza e, data la sua complessità, sarà necessario fare ancora molto lavoro di ricerca per arrivare a dare una convincente interpretazione generale.¹⁷

Tra le questioni che hanno suscitato più interesse negli ultimi anni vi è il rapporto con l'Europa e più specificamente: l'evoluzione della NATO in questi anni, la risposta di Johnson alla politica di De Gaulle, l'avvio della distensione europea e la politica americana di Bridge Building con i paesi del blocco orientale.

¹⁵ Warren Cohen, Introduction, in Warren I. Cohen e Nancy Bernkopf Tucker (a cura di), *Lyndon Johnson Confronts the World. American Foreign Policy. 1963-1968*, Cambridge University Press, 1994, pp. 1-8; Nancy B. Tucker, "Threats, Opportunities, and Frustrations in East Asia", pp. 99-100, in Ibid.

¹⁶ Robert Dallek, "Lyndon Johnson As a World Leader", p. 6, in Hal W. Brands (a cura di), *Beyond Vietnam*.

¹⁷ Ibid., p. 17.

L'argomento è stato già oggetto di diversi studi, molti dei quali lo analizzano da una prospettiva europea, ossia studiano la distensione tra l'Europa dell'est e dell'ovest o la storia dell'integrazione europea. Ci sono, però, anche diversi contributi sull'argomento che si collocano nell'ambito dello studio della politica estera americana.¹⁸

Lo studio più significativo è probabilmente *Lyndon Johnson and Europe. In the Shadow of Vietnam* di Thomas A. Schwartz, che, come si è già detto, si inserisce pienamente nella tendenza storiografica "beyond Vietnam". Schwartz analizza come l'amministrazione Johnson abbia gestito le relazioni con la Germania Occidentale, la Francia e la Gran Bretagna negli anni del dibattito sull'MLF e il *nuclear sharing*, della sfida di De Gaulle e della riforma della NATO, nel contesto della distensione europea, con l'intento di illustrare quelli che ritiene essere stati una serie di successi diplomatici messi a segno da Johnson e dando così anche il proprio contributo al dibattito sul giudizio sulla sua presidenza. La sua tesi è che Johnson abbia dimostrato una notevole capacità di giostrarsi con gli alleati oltre che lungimiranza nel gestire la sfida francese, senza irrigidimenti eccessivi e lasciando aperta la porta per un riavvicinamento.¹⁹

Un altro degli obiettivi dello studio è quello di contestare l'idea che Johnson fosse stato assorbito dal Vietnam e dal programma di riforme interne e non avesse avuto l'immaginazione politica o l'interesse necessari ad affrontare l'evolversi della situazione europea. Schwartz argomenta che, fermo restando il fatto che la politica estera fosse rimasta largamente nell'ombra della guerra in Vietnam, la predominanza di quest'ultima vada ridimensionata e compresa meglio nelle sue implicazioni. Ricorda anzi che l'Europa era ancora il teatro principale della guerra fredda e l'area di maggiore contesa con l'Unione Sovietica, dunque le supposte convinzioni o attitudini di Johnson non influivano sull'importanza che le questioni europee avevano nella politica estera di quegli anni.²⁰

¹⁸ Ricordiamo, oltre al già citato saggio di Kaplan, Frank Costigliola, "Lyndon B. Johnson, Germany and the End of the Cold War", in Warren I. Cohen e Nancy Bernkopf Tucker (a cura di), *Lyndon Johnson Confronts the World*, pp. 173-210; Massimiliano Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilità globale: gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-69*, Firenze, Il maestrale: Aida, 2000, che però è forse più collocato in una prospettiva europea; diversi contributi di Thomas A. Schwartz: "Victories and Defeats in the Long Twilight Struggle: The United States and Western Europe in the 1960s", in Diane B. Kunz (a cura di), *The Diplomacy of the Crucial Decade. American Foreign Relations during the 1960's*, New York, Columbia University Press, 1994, pp. 115-148, *Lyndon Johnson and Europe: in the Shadow of Vietnam*, Cambridge (Mass.), London, Harvard University Press, 2003; "Lyndon Johnson and Europe: Alliance Politics, Political Economy and Growing out of the Cold War", pp. 37-60, in Hal W. Brands (a cura di), *Beyond Vietnam*; James Ellison, *The United States, Britain and the Transatlantic Crisis: Rising to the Gaullist Challenge, 1963-68*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

¹⁹ Thomas Alan Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, pp. 2-7 e 225-226.

²⁰ Ibid., pp. 4-5.

La sua conclusione è che l'impatto della guerra sulla politica verso l'Europa sia stato, tutto sommato, limitato; anzi, afferma che l'impegno in Vietnam ebbe perlomeno l'effetto di proteggere Johnson dalle accuse di appeasement mentre cercava di portare avanti il processo di distensione con l'Urss, e che la sua politica in Europa abbia contribuito a rafforzare e riequilibrare l'alleanza occidentale.²¹

Un giudizio similmente positivo viene emesso anche da James Ellison, il quale concorda sull'abilità di Johnson di gestire l'alleanza con i paesi dell'Europa occidentale e con Londra in particolare, soffermandosi sull'intervento per impedire la crisi della bilancia dei pagamenti britannica, ma riconosce però anche molti meriti alla Gran Bretagna nel ricompattamento della NATO e nella soluzione al problema della condivisione delle armi nucleari e della loro gestione.

Come Schwartz, anche Ellison contesta l'idea che Johnson avesse trascurato l'Europa, ma sottolinea che la distensione europea fu principalmente il risultato di iniziative europee, e che queste, insieme alla sfida di De Gaulle, avessero spinto il governo americano a rispondere con le misure di *bridge-building* nel 1966, suggerendo che, anche per via del Vietnam, gli Stati Uniti fossero più dedicati a tenere insieme l'alleanza occidentale che non ad esplorare nuove modalità di indipendenza d'azione per l'Europa.²²

Anche Massimiliano Guderzo sottolinea l'importanza del coinvolgimento personale di Johnson e il fatto che seppe reagire alla sfida francese e cogliere l'opportunità della distensione europea avviando il *bridge-building*, e anche reagire all'invasione della Cecoslovacchia; poi però ne critica l'operato, affermando che non avrebbe saputo davvero aggiornare il sistema atlantico e dunque esercitare un'efficace leadership dell'alleanza.²³ In generale, il suo giudizio sulla questione è più sfaccettato rispetto ad altri studi. In un articolo del 2004, Guderzo rileva che alcuni settori dell'amministrazione avevano dei dubbi sull'opportunità di sostenere alcune delle politiche degli alleati ma che nel complesso la presidenza di Johnson sostenne il processo di integrazione. È più critico verso i paesi europei, i quali, evitando di impegnarsi sia nel progetto di De Gaulle che in quello più vicino alle aspirazioni americane, finirono per rinunciare a realizzare una vera integrazione, che andasse oltre la formalità politica. Il risultato fu una prudente conservazione dello status quo che,

²¹ Ibid. pp. 234-237.

²² Probabilmente la tesi di Kaplan è l'obiettivo polemico di entrambi gli autori. James Ellison, *The United States, Britain and the Transatlantic Crisis*, pp. 189-192 e p. 203.

²³ Massimiliano Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilità globale*, pp. 565-566.

secondo Guderzo, era anche il generale orientamento americano e di Johnson verso la politica europea.²⁴

Ci sono ancora aspetti da approfondire e questioni più ampie che richiederebbero più riflessione e tentativi di sintesi. Una di queste è il rapporto tra le due superpotenze. Uno dei pochi lavori dedicato all'argomento è quello di John Dumbrell, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, che si inserisce dichiaratamente nella corrente degli studi revisionisti su Johnson.²⁵ Il suo è un giudizio piuttosto critico della politica di Johnson, ma il suo scopo è anche quello di fare una valutazione che tenga conto del periodo in cui fu presidente, ossia una fase di cambiamenti nella distribuzione internazionale del potere, che diventava più diffuso e meno aggressivo, ma al tempo stesso con una maggiore capacità di provocare crisi a livello regionale e di vedere frizioni tra interessi opposti.²⁶ Secondo Dumbrell, in questa fase non erano solo gli Stati Uniti a vedere sottrarsi potere e capacità di influenza nell'equilibrio mondiale (come sostiene Brands), ma anche l'Unione Sovietica. In questa situazione, se aumentavano le occasioni di competizione e tensione con l'Urss, dall'altra si creavano anche maggiori opportunità di cooperazione e dialogo, allo scopo di evitare nuove crisi. Johnson aveva sostanzialmente ereditato l'aspirazione post crisi di Cuba a sviluppare una progressiva distensione dei rapporti con Mosca, e pur senza esagerare la portata del cambiamento non bisogna trascurare il fatto che furono compiuti, allora, dei passi importanti, nonostante il fatto che il Vietnam assorbisse molta parte dell'attenzione del governo americano.²⁷

Una maggiore comprensione del rapporto tra Stati Uniti e Urss negli anni di Johnson permetterebbe di inquadrare meglio lo studio di questa presidenza nella storia della guerra fredda e nel contesto degli anni Sessanta, i quali furono un periodo in cui nuovi problemi si imposero all'attenzione degli Stati Uniti, e dell'Unione Sovietica: fu il periodo della crescita economica europea e giapponese, dell'emergere dei paesi in via di

²⁴ Max Guderzo "Johnson and European integration: A missed chance for transatlantic power", *Cold War History*, 4:2, (2004), pp. 90 e 109-110.

²⁵ J. Dumbrell, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, Manchester, Manchester University Press, 2004.

²⁶ Secondo Priscilla Roberts questo equivale a distaccarsi dai revisionisti ma lo scopo di questi studi non è necessariamente quello di ribaltare il giudizio negativo su Johnson, ma piuttosto quello di arrivare ad un approccio più critico e complesso e meno basato su preconcetti. Priscilla Roberts, Recensione a J. Dumbrell, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, in *Journal of American Studies*, 39, (2005), 1, pp. 118-119.

²⁷ J. Dumbrell, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, pp. 20-26.

sviluppo e della competizione per il terzo mondo, della maturazione della corsa agli armamenti e della consapevolezza americana di dover coinvolgere gli alleati nel mantenimento della sicurezza. Furono gli anni della distensione europea e del problema della proliferazione nucleare. Fu anche un decennio che si aprì con due gravissime crisi, Berlino e Cuba, per proseguire, però con un'acquisita consapevolezza della necessità di avviare una consuetudine alla consultazione e del bisogno di strumenti diplomatici da interporre tra una eventuale crisi e la soglia di una guerra. Sarebbe utile, come fa appunto Dumbrell, chiedersi come questa presidenza rispose ai problemi dell'epoca e che impatto ebbe sulla guerra fredda e sull'evoluzione del ruolo americano nel sistema internazionale.

c) *Una possibile chiave di lettura.*

Già diversi studiosi parlano di primi passi verso la distensione in riferimento alle relazioni con Mosca in questi anni. Brands, nel suo articolo "Progress unseen", afferma che Johnson, individuando le aree di comune preoccupazione con l'Urss e sforzandosi di trovare soluzioni che fossero accettabili per entrambi, avesse creato la cornice concettuale per la distensione dei primi anni Settanta.²⁸

Thomas Schwartz ritiene che la distensione fosse stata un obiettivo di Johnson fin dall'inizio, e che l'avesse portata avanti nonostante l'escalation in Vietnam. Questa intenzione si sarebbe ulteriormente rafforzata dopo l'accantonamento del MLF, fatto che incise sulla politica estera americana: fu necessario trovare una soluzione alternativa al problema del *nuclear sharing* con gli alleati europei e anche accettare il fatto che la riunificazione della Germania fosse un obiettivo di lungo periodo, ragione per cui nel breve periodo era opportuno incoraggiare i rapporti con lo stato orientale. Le politiche di questi anni costituirono una solida base da cui partire per l'amministrazione Nixon, basti pensare alla firma del trattato di Non-proliferazione, al dialogo avviato con l'Urss sul controllo degli armamenti e alla riforma della NATO, con l'approvazione

²⁸ Hal Brands. "Progress Unseen: U.S. Arms Control Policy and the Origins of Détente, 1963–1968." *Diplomatic History* 30 (April, 2006), p. 254.

dell'Harmel Report nel 1967, che invocava il miglioramento delle relazioni diplomatiche con i paesi del Patto di Varsavia come strumento per aumentare la sicurezza dell'Europa, suggerendo che la distensione dovesse diventare una politica della NATO.²⁹

Non ci si sofferma più di tanto a chiarire cosa si intenda esattamente per distensione con l'Unione Sovietica riguardo a questo periodo; è chiaro, però, che occorre tenere distinte la distensione tra le due superpotenze e quella tra le due Europe. La valutazione degli storici sul ruolo americano in quest'ultima è diversificato, e non coincide con quello sulla "proto-distensione" con l'Urss.

Diversi storici hanno sottolineato come la distensione europea sia stata soprattutto una politica e un'iniziativa dei paesi europei e hanno rimarcato che il coinvolgimento americano iniziò nel 1966, pur giudicando positivamente il fatto che avessero appoggiato il processo in corso.

Questo è il giudizio espresso, per esempio, da Hanhimaki nel suo saggio nella *Cambridge History of the Cold War*, ossia che la distensione europea sia stata coltivata e guidata da leaders europei e istituzioni europee e sia stata molto diversa, per contenuti e sviluppi, dalla distensione tra le due superpotenze; gli Stati Uniti la accettarono come una politica da adottare multilateralmente per ridurre le tensioni sulla scena europea, mentre si concentravano su altre aree del mondo che stavano diventando sempre più importanti.³⁰ Ellison sostiene che le iniziative americane a partire dal 1966 siano arrivate dopo essere state stimulate dall'azione dell'Europa occidentale, e che sia stata anche un modo per rispondere alla sfida di De Gaulle.³¹

Altri giudizi sono più negativi. Schwartz afferma che la visione che gli Usa avevano della distensione europea e delle relazioni con l'Urss fossero affette da ingenuità, che furono poi spazzate via dall'intervento in Cecoslovacchia nel 1968. Su una posizione simile è anche Costigliola, mentre Lerner ritiene addirittura che la politica americana di *bridge building* si possa iscrivere tra i fattori che avevano contribuito a creare le

²⁹ - Thomas A. Schwartz, "Lyndon Johnson and Europe: Alliance Politics, Political Economy and Growing out of the Cold War", in H.W. Brands (a cura di), *Beyond Vietnam*, pp. 44-48.

³⁰ Jussi M. Hanhimaki, *Détente in Europe, 1962-1975*, in Melvyn P. Leffler e Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War. Vol. II, Crises and Détente*, pp. 216-217.

³¹ James Ellison, *The United States, Britain and the Transatlantic Crisis : Rising to the Gaulist Challenge, 1963-68*, pp. 193 e 203.

condizioni per la Primavera di Praga e perciò, paradossalmente, tra le ragioni che portarono all'intervento sovietico.³²

Se le relazioni con l'Urss e il tentativo di perseguire la distensione in questa fase sono ancora poco studiati, la questione del controllo degli armamenti, e dei negoziati di quegli anni, vede però già alcuni contributi. Troviamo le memorie e resoconti di funzionari e figure di rilievo dell'amministrazione, come McGeorge Bundy, National Security Advisor, che però riserva uno spazio minimo alla questione, o il diario tenuto da Glenn Seaborg, presidente della United States Atomic Energy Commission in quegli anni, conservato alla Johnson Library.³³ Ci sono poi le prime ricostruzioni della storia delle iniziative sul controllo degli armamenti, ormai datate e precedenti all'apertura degli archivi, che trattano anche degli anni di Johnson. Il testo principale per lo studio degli accordi SALT, *Detente and Confrontation* di Garthoff, però, riserva uno spazio minimo a questi anni.³⁴

La nuova storiografia su Johnson, invece, ha dedicato una certa attenzione alla questione fin dai primi anni Novanta, includendo l'argomento tra quelli ritenuti necessari per approfondire la conoscenza della politica estera di Johnson. All'interno di essa troviamo, infatti, il saggio di Robert Divine in *The Johnson Years*, il saggio di John Prados in *Beyond Vietnam*, e alcuni articoli di Hal Brands.³⁵

Tutti questi autori ricostruiscono, in sostanza, gli scambi e i contatti tra dirigenza sovietica e governo americano e il dibattito interno all'amministrazione, mettendo in rilievo divergenze e ruoli, soprattutto quelli di Johnson, di McNamara e del JCS; in generale, c'è un certo accordo sul fatto che, se pure in questa fase furono gettate le basi

³² Thomas Alan Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, pp. 215-217; Frank Costigliola, "Lyndon B. Johnson, Germany and the End of the Cold War" in *Lyndon Johnson Confronts the World*, p.207; Mitchell Lerner, "Trying to Find the Guy Who Invited Them": Lyndon Johnson, Bridge Building, and the End of the Prague Spring", *Diplomatic History*, Vol. 32, N.1(January 2008), pp. 77-103.

³³ McGeorge Bundy, *Danger and survival : choices about the bomb in the first fifty years*, New York, Random House, 1988.

³⁴ John Newhouse, *Cold dawn : the Story of SALT*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1973; Duncan Clarke, *Politics of Arms Control: the Role and Effectiveness of the US Arms Control and Disarmament Agency*, New York, Free Press, 1979; Scott Douglas Sagan, *Moving targets : nuclear strategy and national security*, Princeton, Princeton University Press, 1989; Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, Brookings Institution, 1985.

³⁵ Robert A. Divine, "Lyndon Johnson and Strategic Arms Limitation", in *The Johnson Years*, pp. 239-279; John Prados, "Prague Spring and SALT: Arms Limitations Setbacks in 1968", in *Beyond Vietnam*, pp. 19-36; Hal Brands, "Progress Unseen: U.S. Arms Control Policy and the Origins of Détente, 1963-1968." *Diplomatic History* 30 (April, 2006), pp. 253-285; Id., *Rethinking Nonproliferation: LBJ, the Gilpatric Committee, and U.S. National Security Policy*, *Journal of Cold War Studies - Volume 8*, Number 2, Spring 2006, pp. 83-113. Ci sono anche due utili saggi nel secondo volume della *Cambridge History of the Cold War*: William Burr and David A. Rosenberg, "Nuclear Competition in an Era of Stalemate", pp. 88-111; Francis J. Gavin, "Nuclear Proliferation and Non-Proliferation during the Cold War", p. 395-416.

per l'accordo SALT del 1972, che sostanzialmente riprendeva la posizione elaborata dall'amministrazione Johnson, in quegli anni fu anche persa un'occasione. Gli accordi SALT, infatti, per sperare di essere efficaci nel bloccare la corsa agli armamenti, avrebbero dovuto intervenire sullo sviluppo dei MIRV, i missili a testata multipla che costituirono un salto di qualità nella produzione di nuovi armamenti e resero molto più complessa la sua limitazione. Questi storici ritengono che il periodo prima che i MIRV venissero testati e la loro esistenza diventasse di dominio pubblico, nel 1967, fosse stato l'ultimo momento utile per farlo, e dunque che sia stata persa un'occasione.³⁶

La novità di queste ricostruzioni, rispetto a quelle precedenti, è data dal fatto di leggere questo processo come uno sforzo consapevole di perseguire la distensione con l'Unione Sovietica, con un intento politico, dunque, e non solo come il tentativo di risolvere una questione tecnico-strategica. Grazie a questa prospettiva questa fase, e questi provvedimenti, possono essere letti collocandoli più specificamente all'interno della storia dell'amministrazione Johnson.

Tutto sommato, anche l'argomento del controllo degli armamenti necessita di uno studio ancora più approfondito. Sarebbe utile, al riguardo, avere una maggiore conoscenza della riflessione dell'amministrazione sulla politica dell'Urss all'epoca, nonché un'analisi delle interazioni tra la politica sul controllo degli armamenti e il problema della proliferazione nucleare. È significativo, per esempio, che tra gli studiosi non ci sia accordo sull'entità della minaccia rappresentata dall'Urss (o dalla Cina) in quegli anni, sempre nella percezione americana. Questo è indicativo delle caratteristiche del decennio e della difficoltà del governo americano a valutare con sicurezza il contesto in cui si trovava ad agire, ma probabilmente è anche indicativo di un'evoluzione nella percezione di ciò che minacciava la sicurezza e gli interessi americani, e di una rivalutazione che fu fatta proprio in quegli anni.

Un altro aspetto della distensione degli anni Settanta è stata l'apertura delle relazioni diplomatiche tra Washington e Pechino. Anche la politica verso la Cina, insieme alla percezione americana di essa, conobbe un'evoluzione nel corso degli anni Sessanta e sotto Johnson furono prese alcune iniziative nei suoi confronti che possono essere considerate anch'esse una base su cui l'amministrazione successiva poté costruire.

³⁶ Robert A. Divine, *Lyndon Johnson and Strategic Arms Limitation*, p. 274 e John Prados, "Prague Spring and SALT: Arms Limitations Setbacks in 1968", p. 26. Questa valutazione viene data anche alla luce del fatto che anche gli accordi SALT del 1972 non inclusero i MIRV.

Riguardo a questo argomento, però, è accaduto che siano stati soprattutto gli studi sull'evoluzione dei rapporti sino-americani nel corso della guerra fredda quelli che per primi hanno messo in rilievo l'importanza degli anni Sessanta come fase di svolta e di cambiamento. Tutti questi studiosi concordano nell'affermare che la politica di Nixon e Kissinger sia partita dalle basi poste dall'amministrazione Johnson, e che le motivazioni che portarono alla revisione vadano ricercate non solo nella guerra del Vietnam ma nella situazione internazionale durante gli anni Sessanta e nel contesto politico americano di allora.³⁷

C'è poi un lavoro più recente, se non la prima ricostruzione sistematica e basata sulle fonti d'archivio, *Piercing the Bamboo Curtain* di M. Lumbers, incentrato sull'amministrazione Johnson e la Cina, che si colloca dichiaratamente nella nuova tendenza storiografica su Johnson.³⁸ Lumbers sostiene che gli anni di Johnson non furono un periodo di stagnazione ma una fase di innovazione, in cui anche funzionari di alto livello auspicavano una rottura rispetto alla politica seguita fino ad allora. Gli eventi che in precedenza sono stati ritenuti motivo dello stallo, la guerra in Indocina e la Rivoluzione Culturale, sarebbero stati, invece, delle spinte all'evoluzione della politica verso Pechino e della percezione che gli Usa avevano della Cina. A causa della guerra del Vietnam, infatti, gli Stati Uniti dovettero segnalare alla Cina di non essere ostili come sembravano temere e il risultato fu una politica di bridge-building, limitata e funzionale alla situazione. Pur non essendo una strategia di lungo periodo di convivenza con la Cina, questa politica fu per Nixon la base da cui partire. Più importante ancora sarebbe stato, secondo Lumbers, fu l'impatto che ebbe la Rivoluzione Culturale. Davanti all'ondata di radicalismo, l'amministrazione decise che aspettare e rimandare le mosse di apertura era la migliore politica, ma non solo perché non si poteva sperare di avere risposta in quel momento, ma anche perché era valutazione comune che, in futuro, la dirigenza cinese sarebbe stata più aperta a sua volta e interessata ad un rapporto diverso con gli Stati Uniti. Alla fine degli anni Sessanta, l'atteggiamento americano verso la Cina, agli alti livelli dell'amministrazione, era diventato più maturo e le opzioni

³⁷ Si vedano Gordon Chang, *Friends and Enemies. The United States, China and the Soviet Union, 1948-1972*, Stanford, Stanford University Press, 1990; Rosemary Foot, *The Practice of Power: US Relations with China since 1949.*, New York : Oxford University Press, 1995; *Re-examining the Cold War. U.S.-China Diplomacy, 1954-1973*, a cura di Robert S. Ross e Jiang Changbin, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2001; Evelyn Goh, *Constructing the U.S. Rapprochement with China, 1961-1974. From "Red Menace" to "Tacit Ally"*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; Odd Arne Westad, *The Global Cold War : Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge, Cambridge university press, 2005.

³⁸ Michael, Lumbers, *Piercing the Bamboo Curtain : Tentative Bridge-Building to China during the Johnson years*, Manchester, New York, Manchester University press, 2008.

che furono prese in considerazione quando ormai la scadenza del mandato si avvicinava, erano più consistenti rispetto ai primi passi che erano stati possibili nel 1965-1966.³⁹

L'impatto della Rivoluzione Culturale è sottolineato anche da altri; per esempio, Robert D. Schulzinger ritiene che l'ondata di radicalismo e proteste avesse indotto gli osservatori americani a riflettere sulla reale situazione della Cina e sulla possibilità che questi eventi fossero un segnale di crisi e debolezza del regime. Di conseguenza non solo poteva darsi che la Cina non costituisse una tale minaccia per gli Stati Uniti, ma avrebbe potuto anche essere interessata a una distensione, in un futuro non lontano.⁴⁰

Anche questi studi, inoltre, si pronunciano sulla figura di Johnson. Il giudizio di Rosemary Foot, ad esempio, rieccheggia molte delle valutazioni convenzionali sulla presidenza Johnson: il presidente aveva paura di commettere errori e si affidava molto ai suoi collaboratori, di alto e medio livello, a cui infatti il suo saggio riserva molta attenzione. Meno importante sarebbe stata la guerra in Vietnam, nel determinare l'evoluzione; anzi Foot ribadisce che la politica verso la Cina era sempre vista attraverso le lenti della guerra in Vietnam e, se all'inizio questo implicava vedere Pechino dietro i nordvietnamiti e il loro rifiuto di negoziare, in seguito la guerra avrebbe quasi monopolizzato l'attenzione del governo americano, al punto da non lasciare spazio ad altre questioni.⁴¹

Anche Lumbers si inserisce nel dibattito, offrendo la sua risposta alle domande poste da Brands in *Beyond Vietnam* (quanto Johnson fu artefice della sua politica estera e se questa fu una buona politica, ossia se fece l'interesse degli Usa). La sua conclusione è che Johnson, soprattutto nei primi anni da presidente, fosse effettivamente eccessivamente cauto e non proprio esperto delle questioni di politica estera, e che, legando il suo giudizio della Cina alla lettura della guerra in Vietnam, si affidasse al giudizio dei suoi collaboratori sul fatto che l'Indocina fosse il primo obiettivo del tentativo cinese di espandersi nella regione.

Nel complesso, però, dalla sua ricostruzione Johnson emerge come un leader informato ed energico, che, a proposito della Cina, pur condividendo alcuni luoghi comuni della

³⁹ Ibid. pp. 240-254.

⁴⁰ Robert D. Schulzinger, "The Johnson Administration, China and the Vietnam War", in *Re-examining the Cold War. U.S.-China Diplomacy, 1954-1973*, a cura di Robert S. Ross e Jiang Changbin, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2001, pp. 238-239.

⁴¹ Rosemary Foot, "Redefinitions: the Domestic Context of America's China Policy in the 1960s", in *Re-examining the Cold War. U.S.-China Diplomacy, 1954-1973*, a cura di Robert S. Ross e Jiang Changbin, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2001, pp. 284-285.

Guerra Fredda, era comunque meno incline a giudizi affrettati e più flessibile di quanto non fosse stato Kennedy, e la sua politica verso la Cina rifletté le sue convinzioni e decisioni.

Come si è visto, la storiografia su Johnson, ha fatto lo sforzo di distaccarsi dai preconcetti e dai giudizi del passato, ma, anche nello studiare altre questioni, ci si concentra ancora troppo sull'influenza del Vietnam e della Great Society e l'analisi finalizzata ad emettere un giudizio su Johnson come presidente è ancora un elemento preponderante, basti pensare all'introduzione a *Beyond Vietnam* e alle domande acui occorre dare una risposta indicate in essa da Brands: chi fu l'artefice delle politiche dell'amministrazione e se queste furono o meno delle buone politiche.⁴²

A questo punto è importante che vengano poste anche altre domande e che si vada ancora più oltre il Vietnam e oltre l'approccio incentrato sulla figura di Johnson, le sue convinzioni e le sue idee, e che si studino anche il processo di elaborazione e di decisione, e i fattori che hanno concorso a fare la politica estera della sua presidenza e si mettano in relazione le iniziative che furono prese con il contesto di quegli anni e con l'evoluzione della guerra fredda.

Anzi, se si include nella politica estera dell'amministrazione o degli Stati Uniti qualcosa di più della serie di decisioni prese, ma la si intende anche come rappresentazione e costruzione del ruolo americano e continua ridefinizione degli interessi e delle politiche più adatte allo scopo, a seconda dell'evoluzione del sistema internazionale in cui si trovano ad agire, allora essa non è nemmeno soltanto il prodotto delle decisioni prese dal presidente.

Nel caso dell'amministrazione Johnson, poi, puntare a decretarne il fallimento o il successo a partire dai risultati ottenuti, per di più restando, nel farlo, entro i limiti temporali della presidenza, può portare ad un punto morto, poiché molto spesso i risultati eclatanti non arrivarono, il che non significa che non furono attuate politiche significative o anche innovative.

È interessante perciò, chiedersi, come l'amministrazione Johnson e gli Stati Uniti, come potenza che agiva nel sistema internazionale, affrontarono, interpretarono e valutarono i problemi di una fase di cambiamento quale furono gli anni Sessanta. Una possibile chiave interpretativa è che ciò che portò alla cosiddetta distensione negli anni Settanta

⁴² Hal W. Brands (a cura di), *Beyond Vietnam*, p. 4.

fosse già largamente presente nel decennio precedente e che quella politica, in un certo senso, fosse stata avviata allora. Di conseguenza ciò che Nixon e Kissinger fecero non fu partire da zero ma continuare a costruire su una base già posta.

A questo proposito, si possono considerare la *China Policy*, il controllo degli armamenti e la risposta al problema della proliferazione nucleare, aspetti utili per fare luce su tendenze al cambiamento che stavano prendendo piede, poiché furono tra le questioni che costrinsero l'amministrazione a fermarsi a ridefinire la propria posizione.

La tesi, dopo aver analizzato come l'amministrazione interpretò e rispose ai cambiamenti in atto nel Blocco (la fine del monolitismo comunista, l'allentamento dei vincoli di autorità nel Blocco e la rottura dell'alleanza sino-sovietica), si soffermerà sulla relazione con l'Urss e successivamente sulla riconsiderazione della relazione/politica nei confronti della Cina, allo scopo di verificare se e come fosse possibile, allo stato delle cose, riadattare e aggiornare la politica applicata sino ad allora alle nuove circostanze.

Il primo capitolo analizza i cambiamenti che interessarono il Blocco sovietico e il movimento comunista internazionale tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta, soprattutto la rottura dell'alleanza sino-sovietica, e l'impatto che essi ebbero sul sistema bipolare su cui si basava la Guerra Fredda. Il capitolo si sofferma su come furono interpretati gli effetti di questa evoluzione da parte degli Stati Uniti e su come la *cold war strategy* fu adattata, o iniziò ad essere adattata, al sistema internazionale in evoluzione.

Il capitolo secondo affronta più specificamente l'evoluzione delle relazioni tra Stati Uniti e Unione Sovietica, il perseguimento di una politica di distensione, dopo la crisi dei missili cubani, e in che relazione si trovasse ciò con lo status della leadership sovietica a seguito dei cambiamenti che avevano avuto luogo. Soffermandosi sulla questione del controllo degli armamenti e sul percorso che portò alla firma del Trattato di Non-proliferazione, si analizza come la nuova rotta intrapresa col dialogo sulle questioni strategiche sia stato anche un cambiamento di rotta in generale nella concezione della Guerra Fredda.

Il terzo capitolo affronta la questione della modifica della politica verso Pechino e come attraverso la doppia influenza di una corrente revisionista all'interno dell'amministrazione (la quale dopo la rottura dell'alleanza con Mosca poteva proporre una visione innovativa del ruolo della Cina come potenza in Asia, a cui relazionarsi in

quanto tale) e della guerra del Vietnam, l'amministrazione Johnson giunse a distaccarsi dalla China policy seguita sino ad allora, abbandonandone diversi presupposti.

Primo capitolo

La fine del monolite.

Quando si dice che il mondo comunista era un blocco monolitico si utilizza un certo grado di semplificazione. Per cominciare, nell'usare l'espressione "mondo comunista" si vuole utilizzare una formula generica che consenta di raggruppare tutte quelle entità, politiche, statali, sovranazionali, che si riconoscevano nell'ideologia comunista e che, a con varie modalità, avevano come punto di riferimento l'Unione Sovietica.

In questo caso l'ottica di chi utilizza l'espressione è quella di chi, osservando gli eventi dall'altra parte della cortina di ferro, necessita di strumenti analitici e descrittivi per comprendere l'avversario. Soprattutto per quanto riguardava il blocco sovietico, il punto di vista statunitense era ovviamente incentrato su Mosca e più attento alla sua capacità d'influenza e al potere che essa esercitava sui suoi satelliti che non al limitato spazio di manovra che questi ultimi potevano avere.

Il sistema staliniano, inoltre, si prestava effettivamente ad essere descritto come monolitico; il periodo tra l'inizio della Guerra Fredda e la morte di Stalin nel 1953, fu quello di maggiore uniformità all'interno del blocco, sia dal punto di vista politico (partito unico, "partito operaio", marginalizzazione e subordinazione delle altre forze politiche, emergere di leader locali, che ricevevano direttive da Mosca e esercitavano il controllo anche sulle oligarchie di partito) che economico (sistemi economici statalizzati, pianificati, plasmati secondo il modello sovietico, industrializzazione, collettivizzazione dell'agricoltura).

Va inteso che la capacità di Mosca di controllare i regimi dell'Europa orientale e la capacità, o la volontà, di questi ultimi di plasmare i rispettivi paesi secondo il modello sovietico, non erano realmente assolute. Esistevano margini, seppure minimi, di resistenza e di negoziazione e, nella dinamica tra centro e periferia, a volte le direttive non venivano pienamente applicate ed era necessario un limitato grado di adattamento ai contesti locali. A livello economico vi erano inoltre differenze nella struttura dei vari paesi. Anche i partiti comunisti non erano tutti uguali.

Queste caratteristiche, però, sono conosciute oggi che gli archivi dell'Europa orientale consentono di avere una conoscenza più approfondita del funzionamento interno del sistema del Blocco. Al tempo della Guerra Fredda, la conoscenza del meccanismo del sistema di potere sovietico da parte degli Stati Uniti e dell'occidente era ovviamente limitata. Restava comunque valido l'assunto che i regimi del Patto di Varsavia fossero soggetti all'autorità di Mosca e che le loro politiche, sia interne che estere, fossero coordinate con quella sovietica.

Il discorso era più complesso per quel che riguardava le forze e i regimi comunisti esterni al blocco. Si intendono con ciò sia i partiti comunisti presenti in Europa occidentale che le forze e i regimi nelle aree extraeuropee. L'assunto di Washington era che anche tra di essi vigesse l'obbedienza a Mosca e la fedeltà all'ideologia comunista. Il caso della Cina, come si vedrà, era però particolare.

All'inizio degli anni Sessanta, processi che avevano avuto inizio ben prima avevano cambiato il volto dell'Urss e del movimento comunista internazionale; il momento in cui ciò era diventato evidente aveva coinciso col momento in cui il rapporto bipolare stava trasformandosi a sua volta.

Gli Stati Uniti si trovarono di fronte così a una Guerra Fredda diversa. Se, per certi versi, il cambiamento in atto era stato auspicato, e da alcuni perfino previsto, per altri, si trattava di una situazione nuova, che presentava rischi e svantaggi. Idee avanzate in passato su come affrontare la situazione, se e quando l'autorità sovietica si fosse indebolita e il Blocco si fosse frammentato, si mescolavano a nuove idee su dove risiedesse la convenienza per gli Stati Uniti, e a che punto i lati positivi avrebbero iniziato a cedere il posto agli svantaggi e ai pericoli, e su chi avrebbe potuto trarre vantaggio dalla nuova mappa della "diffusione del potere", ossia, con ogni probabilità, non solo e non automaticamente gli Stati Uniti.

a) Il monolite.

Il termine “monolite” era usato principalmente per descrivere il sistema costruito intorno alla leadership sovietica, un sistema che poneva una sfida non solo territoriale e militare, ma anche, se non soprattutto, politica all’occidente. Usando l’espressione “monolite comunista”, si faceva riferimento sia alla coesione e omogeneità dovuta alla condivisione dell’ideologia comunista e del corrispondente modello economico e politico, sia alla condivisione degli obiettivi politici e strategici in campo internazionale. In entrambi i casi, si riteneva che la leadership sovietica fosse assoluta e indiscussa. Il pericolo posto agli interessi e alla sicurezza occidentali, derivavano perciò dall’esistenza di un’entità politica totalitaria, internazionale e multiforme, capace di agire in maniera coordinata, obbedendo alle direttive di una superpotenza militare ed economica nonché guida ideologica.

L’adesione completa al modello sovietico caratterizzava i regimi dell’Europa orientale, che erano andati incontro al processo di stalinizzazione; al di fuori dell’Europa, le deviazioni erano possibili, come nel caso della Cina, per ragioni legate alle differenze di contesti sociali, politici ed economici.

Questa concezione del campo avversario si consolidò nei primi anni della Guerra Fredda, diventando d’uso corrente negli anni Cinquanta, dopo la guerra di Corea e la militarizzazione della strategia americana.

All’inizio della Guerra Fredda, il nemico e la principale minaccia per la sicurezza e gli interessi americani era l’espansionismo che si riteneva fosse la spinta/il carattere fondamentale del regime sovietico. Originariamente, l’obiettivo del contenimento non era tanto quello di impedire un attacco militare sovietico, possibile ma, in fondo, improbabile, e nemmeno quello di contrastare l’esistenza del comunismo come ideologia. Si trattava, piuttosto, di impedire che le aree confinanti con la sfera d’influenza sovietica, come tali vulnerabili, cadessero vittime dell’espansionismo di Mosca, ossia di prevenire la possibilità che le istituzioni e le società di paesi non comunisti, fossero trasformate, abbandonando le caratteristiche che le rendevano sistemi democratici, inseriti in un sistema di relazioni economiche capitalista, aperto e interdependente, per finire con l’essere inglobati nel Blocco comunista.

In questa visione l’ideologia comunista era uno strumento della politica espansiva di Mosca, anche se le si riconosceva la capacità di attrarre consensi e di arrivare

partecipare al governare di un paese per vie democratiche; il totalitarismo insito in essa ne informava l'orientamento e gli obiettivi in politica estera, e ne determinava l'ostilità nei confronti del cosiddetto mondo libero, ma la preoccupazione principale degli Stati Uniti non era l'organizzazione interna degli stati che già erano caduti sotto il controllo sovietico, bensì assicurare la sopravvivenza al di fuori di esso di un sistema di relazioni che fosse compatibile con i valori, gli interessi e la sicurezza statunitensi.⁴³

All'inizio della Guerra Fredda, quando l'amministrazione Truman iniziava ad elaborare la strategia americana, si sforzò di non cadere nella semplice schematizzazione in base a cui il comunismo in sé fosse il nemico da sconfiggere; non solo un anticomunismo indiscriminato non sarebbe stato una politica realistica e applicabile, ma perseguirne la repressione non sarebbe stato il metodo più adatto per affrontarne la sfida, anzi avrebbe finito per generare resistenze nei confronti della potenza statunitense. Anche nelle esternazioni pubbliche si cercava di sottolineare che il loro obiettivo non fosse semplicemente quello di lanciare una crociata anti-comunista e si faceva riferimento spesso al concetto di "totalitarismo"; la dottrina Truman, ad esempio, descriveva l'esistenza di due sistemi contrapposti, implicando che l'Occidente aveva qualcosa da offrire a sua volta e non ci si stava limitando a indicare un nemico.⁴⁴

La risposta statunitense alla crisi europea e al pericolo della diffusione del comunismo, terreno fertile per l'influenza sovietica, fu il Piano Marshall, l'impegno a ricostruire e consolidare la stabilità economica e sociale europea, nella previsione che da essa sarebbe derivata la stabilità politica poiché avrebbe allontanato la società dalla tentazione di adottare forme politiche ed economiche diverse da quelle liberali e democratico-parlamentari.

Il mondo comunista, inteso come la galassia di regimi e partiti che si riconoscevano nell'ideologia, era conosciuto e descritto principalmente in funzione di/attraverso il suo legame con Mosca e le implicazioni che ciò aveva per la politica estera e per la sicurezza americane. Il Blocco sovietico, inteso in senso stretto, comprendeva i paesi dell'Europa orientale ma non la totalità del movimento comunista internazionale.

⁴³ John L. Gaddis, *Strategies of Containment. A critical Appraisal of Postwar America National Security Policy*, New York –Oxford, Oxford University Press, 1982, pp. 31-35; Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration and the Cold War*, Stanford, Stanford University Press, 1992, pp. 10-19. È da ricordare che la dottrina del contenimento vide la luce pochi anni dopo la guerra, quando ancora l'Europa e il Giappone risentivano dell'impatto di essa e delle difficoltà della ricostruzione.

⁴⁴ Gaddis, *Strategies of Containment*, p. 66.

L'ingresso della Cina nel sistema del Blocco, intervenne quasi subito ad allargare ed espandere la minaccia che gli usa si trovavano a fronteggiare.

Se nel caso dei regimi dell'Europa orientale, l'espansione sovietica e l'imposizione del controllo politico di Mosca erano evidenti, la Cina di Mao non poteva essere etichettata come un fantoccio di Stalin e anche la definizione di satellite le andava stretta.

Nel caso della Cina, la posizione più accettata era che non si trattasse di un regime fantoccio di Mosca, anche perché non ci si trovava davanti ad una classe dirigente selezionata da Stalin, che doveva il proprio potere all'Urss, come invece era il caso dei regimi dell'Europa dell'est, bensì ad un vero e proprio alleato, seguace degli stessi principi ideologici, che concordava "naturalmente" con le posizioni sovietiche e con i suoi scopi, senza che vi fosse "bisogno" di imposizioni. In questo senso, dunque, contribuiva anch'essa all'esistenza e alla forza del monolite, sempre inteso come un sistema di paesi.

Il monolitismo comunista era individuato sia nell'esistenza del Blocco costituito dall'Europa orientale che nell'alleanza sino-sovietica, la quale spesso, nel lessico della politica estera americana, veniva indicata come Blocco sino-sovietico.

La fonte della minaccia non poteva essere soltanto la leadership sovietica e la sua capacità di imporsi; era anche l'esistenza di altre forze, di pari segno ideologico, che sceglievano di allearsi e di coordinarsi con la politica sovietica.

L'avvento del regime maoista in Cina era stato uno dei fattori che avevano contribuito a cementare l'idea del monolitismo comunista e la nascita di un Blocco sino-sovietico aveva scatenato paure da incubo geopolitico, guadagnando all'amministrazione Truman l'accusa di aver "perso la Cina".⁴⁵

Già dalla prima interpretazione della relazione sino-sovietica si rileva la difficoltà nel comprendere le relazioni tra paesi comunisti quando affidarsi esclusivamente alla comune ideologia o alla superiorità di potere pura e semplice non bastava a spiegare la situazione.

⁴⁵ Il mito di una perduta occasione in Cina era in parte legato alla convinzione, di parte della politica statunitense, che le forze nazionaliste di Chang Kai-Shek, che gli Stati Uniti sostenevano, avessero effettivamente la capacità di prevalere nella guerra civile cinese e in parte dalla persuasione che la caduta di Pechino sotto l'influenza sovietica non fosse un esito scontato, anche nel caso in cui la fazione comunista avesse prevalso. Per un breve periodo, infatti, l'amministrazione aveva avuto dei contatti col partito di Mao, sperando di poterlo tenere separato dall'Unione Sovietica (la cosiddetta "wedge strategy"), facendo leva su quelle che già si individuavano come potenziali divergenze tra i due paesi. La politica di Acheson fallì, e probabilmente non ebbe mai davvero possibilità di successo. Chen Jian, *Mao's China and the Cold War*, Chapel Hill&London, University of north Carolina Press, 2001, pp. 38-48; Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power*, pp. 291-304.

Si trattava ovviamente sempre di spiegazioni alla cieca, senza un'effettiva conoscenza delle dinamiche interne del mondo comunista. Quando scoppiò la guerra di Corea, l'interpretazione statunitense dell'accaduto fu che si fosse trattato di un'aggressione orchestrata da Mosca ai danni di un paese non comunista, usando la Corea del Nord e la Cina per espandere la propria sfera di influenza. L'idea che il regime della Corea del Nord potesse agire di sua iniziativa, andava oltre le capacità di comprensione della gran parte dei funzionari statunitensi all'epoca. L'analisi dell'intervento, oggi, rivela già le prime avvisaglie di divergenze tra Mao e la dirigenza sovietica, che però restarono a lungo nascoste all'occidente.⁴⁶

Dopo la guerra di Corea, la politica di contenimento, oltre a militarizzarsi e radicalizzarsi, assunse un'ottica di lungo periodo. Se nei primi anni ci si poneva il problema di cosa fare per sconfiggere l'avversario, sia pure togliendo dal tavolo opzioni deliberatamente aggressive, negli anni Cinquanta l'avversario diventò una minaccia con cui convivere e di cui prevenire ulteriori rafforzamenti. L'amministrazione Eisenhower, dopo la guerra di Corea, escluse di voler, o poter, perseguire attivamente il *roll-back*. Il comunismo internazionale non sembrava sulla via della frammentazione, ma piuttosto su quella del rafforzamento, e le speranze che il potere sovietico crollasse per un eccesso di estensione furono messe da parte. Questa fu la fase in cui si iniziò ad usare regolarmente l'espressione "monolite comunista"; al di là della sua funzione nella retorica pubblica, a livello di analisi interna, era più probabilmente la conseguenza di uno spostamento di attenzione dalle differenze e dalle probabilità di scissione alla forza e alla, perlomeno apparente, coesione del movimento, che sembrava agire come un unico blocco euroasiatico, coordinato dalla guida di Mosca.

La descrizione del comunismo internazionale come un "sistema monolitico" divenne una presenza fissa nella retorica pubblica soprattutto durante l'amministrazione Eisenhower. Il pericolo era la coordinazione dei regimi tra di essi, che li trasformava in una minaccia internazionale e multiforme, attraverso il collante dell'autorità ideologica di Stalin.

Questa concezione della minaccia internazionale sovietica, aveva una corrispondente controparte nella concezione di sicurezza. Se, inizialmente, si era cercato di distinguere

⁴⁶ Chen Jian, *Mao's China and the Cold War*, pp. 49-61. Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power*, pp. 366-367. Secondo Chen Jian, fu durante la Guerra di Corea che furono gettati i semi della rottura dell'alleanza sino-sovietica. Ibidem, p. 59.

tra aree di interesse primario e secondario, per quel che riguardava a sicurezza americana, dopo la Guerra di Corea la concezione di sicurezza fu estesa in maniera indifferenziata a tutto ciò che non era parte della sfera di influenza sovietica; ogni violazione della situazione esistente corrispondeva ad uno spostamento dell'equilibrio di potere in favore dell'uno o dell'altro. La sicurezza e gli interessi occidentali dipendevano così non solo dalla *balance of power* in sé ma anche dalla percezione della *balance of power*; la sicurezza degli Usa non era legata solo a fattori militari o economici o politici ma poteva essere intaccata anche da un'umiliazione inflitta dall'avversario, dalla sua capacità di intimidazione o da una perdita di credibilità.⁴⁷

Al tempo stesso, la guerra di Corea aveva messo in luce anche il fatto che la Cina fosse una potenza di per sé, o fosse avviata a diventare tale; secondo alcuni, col tempo sarebbe cresciuta e le sue ambizioni l'avrebbero probabilmente portata a diventare più indipendente dall'Urss, forse persino al punto di costituire un disagio per Mosca.⁴⁸

b) Titoismo, ideologia e nazionalismo.

La possibilità che la coesione del Blocco potesse venire meno e che separazioni e divergenze fossero possibili, nonché auspicabili dal punto di vista occidentale, era stata tenuta presente sin dall'inizio.

La clamorosa rottura della Jugoslavia di Tito con Mosca, nel 1948, aveva introdotto un elemento nuovo, ossia la possibilità che i satelliti o alleati di Mosca potessero scegliere

⁴⁷ Gaddis, *Strategies of Containment*, p. 92.

⁴⁸ Questa era stata la valutazione del Panel A del cosiddetto Progetto Solarium, il comitato costituito da tre gruppi di lavoro, e istituito subito dopo l'inizio dell'amministrazione Eisenhower, allo scopo di studiare una nuova politica di sicurezza. Ognuno dei tre panels redasse un rapporto che presentava una linea strategica diversa. Gordon Chang, *Friends and Enemies. The United States, China and Soviet Union, 1948-1972*, Stanford, Stanford University Press, 1990, pp. 90-94.

di seguire vie autonome e rompere il vincolo che le legava all'autorità sovietica. Gli Stati Uniti consideravano il caso jugoslavo come un esempio della possibile compatibilità tra l'ideologia comunista, che continuava a caratterizzare il regime, e istanze nazionalistiche, che l'ideologia non aveva soppresso e con cui coesisteva. Il sistema jugoslavo, un'economia mista, con elementi di economia di mercato, una politica estera indipendente da Mosca e l'apertura alle relazioni con l'occidente, indusse molti a sperare che l'eccezione titoista potesse ripetersi altrove e che la compresenza di nazionalismo e comunismo potesse spingere altri regimi al distacco da Mosca.

Nelle speranze iniziali degli osservatori statunitensi, il cosiddetto "titoismo" non doveva necessariamente restare un caso isolato ma poteva essere il primo caso di una tendenza verso la disgregazione, che doveva essere incoraggiata, per alcuni anche in modo attivo. Quella del titoismo rimase a lungo una speranza coltivata da settori interni alla politica estera americana, più o meno minoritari e, a seconda dell'epoca, con più o meno ottimismo.

In generale, anche l'idea che l'impero sovietico non fosse destinato a durare in eterno e che la sua struttura e i vincoli interni avrebbero subito un'erosione che col tempo avrebbe portato all'implosione del Blocco dall'interno, era stata presente sin dall'inizio. La politica corrispondente a questa idea, era che gli Stati Uniti e il blocco occidentale potessero cercare attivamente di accelerare questo processo, incoraggiando ulteriori defezioni o esercitando altre forme di pressione che contribuissero ad accelerare l'ottenimento di questo risultato.

Questo tipo di posizioni furono in un certo senso marginalizzate a seguito della guerra di Corea e del ripensamento del contenimento che ne seguì: una visione meno fluida e più pessimista, la competizione della Guerra Fredda diventava più simile a un gioco a somma zero, in cui il vantaggio dell'avversario non era più solo materiale ma anche immateriale.

La Guerra di Corea aveva provocato un generale irrigidimento nella strategia americana: alla decisa militarizzazione del contenimento e alla necessità di conservare una netta superiorità strategica, si era accompagnata l'affermazione dell'idea che l'ordine mondiale e la sicurezza degli USA dipendessero dalla percezione dell'equilibrio di potenza tanto quanto dipendevano dall'equilibrio di potenza effettivo. In conseguenza, ogni area o paese che si trovasse ai confini della sfera di influenza sovietica, e che perciò correva il rischio di esserne assorbito, era ugualmente vitale per la sicurezza americana. Se si fosse riusciti a creare un sistema in cui la periferia fosse

stata saldamente legata al centro, la sfera di influenza occidentale avrebbe esercitato una capacità magnetica anche sulla periferia del Blocco sovietico. Leffler offre una formulazione più articolata di quel che diventò la strategia americana post Corea e parla di *preponderance of power*.⁴⁹

Come si è detto, la concezione del sistema comunista come di un monolite non era strettamente una conseguenza della comune appartenenza ideologica, quanto piuttosto del ruolo dell'autorità di Mosca, che si esplicitava anche nella guida ideologica e nell'imposizione dell'adesione ai principi del comunismo, così come venivano interpretati da Mosca, che era perciò anche l'autorità dottrinale del movimento.

L'ideologia, la superiore potenza sovietica, la convenienza a fare parte del Blocco, erano tutti fattori che insieme davano luogo all'unità e alla coerenza interna del sistema della sfera di influenza sovietica. Non venivano messe in dubbio né l'importanza della coercizione sovietica, e della minaccia dell'uso della forza, né l'adesione dei quadri e dei partiti del Blocco ai principi ideologici e agli obiettivi ideologici del comunismo internazionale. Che questo implicasse anche includere la supremazia della potenza sovietica nella propria agenda era un fatto conseguente.

Secondo quanto era osservabile dall'esterno, all'inizio degli anni Sessanta questo cambiò, insieme al peso dei principi ideologici; non nel senso che l'adesione al comunismo stesse venendo meno ma nel senso che l'ideologia veniva ritenuta essere meno pervasiva e omnicomprensiva di ogni aspetto della politica e dell'economia, cosa che consentiva, per esempio, di avere rapporti commerciali con i paesi dell'Europa occidentale, e che permetteva agli osservatori statunitensi, di utilizzare altri fattori per spiegare la situazione e tentare di prevedere il futuro svolgimento degli eventi.

La maggiore o minore influenza dei fattori ideologici o di "realismo" era oggetto di opinioni diverse anche se la valutazione di base era la stessa; che uno dei due potesse essere il fattore decisivo e quale dei due, era oggetto di continua speculazione e indagine. Data la ridotta conoscenza di ciò che accadeva dietro le quinte, non poteva essere molto di più. Una delle conseguenze era ovviamente un'estrema prudenza e l'attesa di segnali decisi di cambiamento.

Leffler sottolinea come il nazionalismo dei comunisti era stato sempre sottovalutato, sia nel mondo occidentale che nel Terzo Mondo. Ciò era forse legato al fatto che la concezione statunitense di "sicurezza nazionale" aveva una base ideologica, ragione per

⁴⁹ Si veda soprattutto l'introduzione a Melvyn Leffler, *A Preponderance of Power*; Gaddis, *Strategies of Containment*, pp. 91-92.

cui era un concetto di ordine politico-economico, anziché essere un concetto eminentemente militare e territoriale. La motivazione di ciò sarebbe stata la concezione che Leffler definisce “ideologica”, che la propria “political economy of freedom” sarebbe stata in pericolo se una potenza totalitaria fosse diventata troppo forte.⁵⁰

“Ideological behavior cannot be separated from practical compromises, from the inherent trade-offs between long term and short term political goals (formal ideologies in the cold war, douglas j. macdonald in westad, reviewing the cold war p. 188) Il problema della dicotomia tra ideologia sovietica e interesse nazionale sovietico può essere alleviato se i due elementi non sono visti come in contraddizione ma come aspetti complementari della politica sovietica (ibid. 187) l’ideologia e forze di altro genere non si escludono a vicenda (ibid. p. 186, citando un saggio da *The sino soviet conflict a global perspective*)

La rottura con Mosca non garantiva, ovviamente, che il regime o la forza politica in questione agisse in modo compatibile con gli interessi americani e che fosse sempre disponibile ad instaurare relazioni diplomatiche ed economiche, come era accaduto con Tito. Era però ritenuto possibile che comunismo e nazionalismo fossero compatibili e che costituissero un fattore di resistenza all’imposizione della potenza sovietica; a queste condizioni non sarebbe stato necessario un cambio di regime affinché gli Stati Uniti e l’occidente potessero intrattenere relazioni col paese in questione, e se anche ciò non avesse portato ad un avvicinamento con l’occidente, sarebbe stato comunque un indebolimento della supremazia sovietica, cosa che costituiva comunque un vantaggio.

Restava una grande difficoltà di fondo nel tentare di predire il comportamento o leggere le intenzioni dei componenti del Blocco. Vi era chi, ottimisticamente, riteneva che andassero individuati e attivamente incoraggiati altri possibili casi di titoismo. Il principale candidato era la Repubblica Popolare Cinese. La Cina era ritenuta, storicamente, il paese chiave dell’area asiatica, una potenza in potenza con una storia troppo ricca e specifica per pensare che si sarebbe accontentata di essere un satellite di Mosca. Finché Stalin era stato in vita, infatti, il suo ruolo all’interno della sfera di influenza era stato visto più come quello dell’alleato più stretto, a cui non era necessario che Mosca imponesse il proprio volere poiché il regime cinese ne condivideva spontaneamente/naturalmente gli obiettivi.

⁵⁰ Melvyn Leffler, *A Preponderance of Power*, pp. 13-14 e 504-508.

Anche per questo motivo, l'alleanza sino-sovietica era considerata un incubo geopolitico, che a suo tempo, quando i maoisti erano saliti al potere, aveva scatenato le paure degli osservatori americani, guadagnando all'amministrazione Truman l'accusa paranoica di aver "perduto la Cina".

Nonostante si concordasse sul fatto che il regime cinese fosse probabilmente destinato ad avere un proprio ruolo nell'ambito del movimento e che, col tempo, consolidandosi economicamente e politicamente, avrebbe ricoperto anche il proprio "naturale" ruolo di potenza asiatica, la posizione dominante era che non si potesse semplicemente incoraggiare la rottura dell'alleanza con l'Urss e, anche qualora questa fosse avvenuta, non si potesse dare per scontato che la nuova situazione sarebbe andata a vantaggio degli Stati Uniti.

O meglio, se, come si è già detto, una defezione nel campo sovietico costituiva un automatico vantaggio per quello occidentale, non vi era garanzia che sarebbe venuta meno l'ostilità nei confronti dell'occidente né che le politiche dei defezionari sarebbero state compatibili con i suoi interessi. Ci si sarebbe potuti trovare davanti ad una situazione più complessa e pericolosa. Soprattutto nel caso di un paese del calibro della Cina, per di più governato da una dirigenza seguace di un'ideologia ostile e, apparentemente, poco pragmatica nel suo approccio alla politica estera.

Il nazionalismo stesso poteva rivelarsi un'arma a doppio taglio.

Ciò che gli Stati Uniti si auguravano era una comunità di stati accomunati da obiettivi simili e modelli economici, sociali e politici simili, in cui la volontà comune di perseguire i propri interessi avrebbe guidato tutti verso un sistema interdipendente e condiviso, in cui i conflitti non sarebbero stati necessari. In questa visione, il nazionalismo poteva essere un elemento positivo così come una variabile potenzialmente distruttiva. Nel caso del Terzo Mondo, per esempio, il nazionalismo era stato visto sia con preoccupazione, ritenendo che potesse diventare un motivo per contrapporsi all'Occidente, sia con speranza, ritenendo di poter puntare sui movimenti nazionalisti come futuri alleati da cooptare.

Non a caso, come si vedrà, nelle valutazioni dei primi anni Sessanta sulla frammentazione del Blocco, si parla di "sopravvivenza" degli impulsi nazionalistici, anche definiti "old-fashioned", caratteristica di un passato caratterizzato da guerre e continue rivalità tra stati.

Lo schema bipolare, e la visione della sicurezza come di un gioco a somma zero, non bastava a contenere e spiegare ciò che il mondo sarebbe potuto diventare, a giudicare

dalle tendenze già in atto. Il titoismo, o più che altro, il problema di come rispondere alla frammentazione e al presentarsi di una minaccia di nuovo tipo agli interessi statunitensi, mettono in luce un'aporia nella formulazione della *cold war strategy* americana e del contenimento.

Non bisogna però né confondere le teorizzazioni con la strategia di sicurezza nazionale né pensare che quest'ultima fosse un'elaborazione unica e coerente in ogni sua parte. Al contrario, non solo la politica estera americana era il frutto della sovrapposizione di teorizzazioni, previsioni, imprevisti e risposte agli eventi, e dunque non poteva essere un insieme perfettamente coerente, ma la stessa *cold war strategy*, intesa come strategia relativa al rapporto bipolare, era stata una risposta alla costruzione del Blocco sovietico e alla prospettiva di un'ulteriore espansione in Europa ed Asia ed era anch'essa contraddittoria e procedeva per continui tentativi di darsi una sistematizzazione.

La disciplina della Guerra Fredda si allenta

La frammentazione del Blocco, nonché in generale del sistema internazionale, negli anni Sessanta, era qualcosa di diverso da ciò che ci si era augurati accadesse nel decennio precedente. Anziché singole defezioni che andassero a indebolire la potenza sovietica, si assisteva allora ad una trasformazione dei rapporti tra il centro e la periferia del Blocco e ad una crisi dell'autorità sovietica. Nel caso dei paesi dell'Europa orientale il legame con Mosca non era messo in discussione ma i regimi si prendevano un'autonomia decisionale e rispetto al modello sovietico che prima non avevano. La Cina invece sembrava avviata verso la separazione definitiva e, come in passato, la sua collocazione costituiva un'incognita; il dilemma cinese avrebbe però richiesto una soluzione molto presto, anche considerato l'imminente ingresso di Pechino nel club dei paesi possessori di armi nucleari.

La principale differenza però era data dal rapporto con l'Unione Sovietica. La distensione, il dialogo che prima non c'era, aggiungeva una dimensione nuova alla frammentazione e alle sue conseguenze per la politica statunitense. Il nuovo clima dei rapporti bilaterali era qualcosa da preservare, in un momento in cui le due superpotenze iniziavano a perdere parte del controllo che avevano avuto sulla politica della Guerra Fredda e i rischi, le opportunità, e coloro che potevano approfittarne, si moltiplicavano.

D Il rapporto tra le due superpotenze era andato incontro ad una svolta all'inizio del decennio. L'esito delle due crisi di Berlino e di Cuba aveva mostrato non solo alle superpotenze ma a tutti coloro che erano coinvolti nella Guerra Fredda, che vi erano dei limiti che non era consigliabile per nessuno oltrepassare. La consapevolezza che il ricatto nucleare non fosse più utilizzabile come strumento diplomatico e che fosse invece necessario instaurare un canale di comunicazione costante e un dialogo sulle questioni strategiche, e sulle rispettive posizioni anche su altre questioni che potevano essere fonti di tensione, indusse le due superpotenze a cambiare rotta, senza però che per questo la rivalità venisse meno.

La diminuzione della tensione e l'apertura di un nuovo clima furono avvertite globalmente e i loro effetti non si limitarono a quelli sul rapporto bipolare.

Si diffuse la generale consapevolezza che si fosse entrati in una nuova fase. La parola "détente", già diffusa dalla fine degli anni Cinquanta, entrò a far parte del lessico politico corrente, rispecchiando sia la consapevolezza dei cambiamenti in corso che la speranza che molti avevano che si sarebbe trattato di una nuova epoca, nella quale non esistesse più il rischio di arrivare sull'orlo di una guerra nucleare e i due schieramenti avrebbero trovato un modo per convivere.

In aggiunta a ciò, si concordava sul fatto che l'Unione Sovietica fosse in crisi e con essa anche la sua leadership sul Blocco e sul movimento comunista internazionale.

Le analisi statunitensi facevano risalire l'inizio della crisi dell'autorità sovietica alla scomparsa di Stalin e alle politiche di destalinizzazione avviate da Kruscev.

La crisi riguardava sia la situazione interna che la sua posizione internazionale. In un'analisi della fine del 1963, la situazione dal punto di vista del comunismo, venne definita "monumentalmente deprimente". Le questioni responsabili della crisi andavano dalla difficoltà di continuare a sostenere la diffusione del comunismo nel Terzo Mondo, impresa non solo economicamente dispendiosa ma anche difficile da sostenere nel lungo periodo senza perdere il controllo della situazione, come dimostravano le frizioni con la Cina di Mao; quest'ultima, come si vedrà meglio poi, era sul punto di completare

la costruzione di armamenti nucleari, ponendo così una minaccia diretta alla sicurezza sovietica. Inoltre, l'economia dell'Urss era in seria difficoltà, soprattutto nel settore agricolo, ma anche in quello industriale, e in Europa orientale la tendenza all'autonomia si rafforzava e allontanava sempre più i paesi satelliti dall'autorità di Mosca e persino dall'ideologia comunista.⁵¹

Descrivendo la situazione, Walter Rostow parlò di come il “fallimento sovietico”, contrapposto invece al successo americano, nelle due crisi di Berlino e di Cuba, avesse ridotto l'influenza dell'Urss e la paura che essa suscitava, sia nel mondo comunista che tra i paesi occidentali, determinando così un rilassamento nella “disciplina della Guerra Fredda”.

Nella valutazione statunitense, la situazione internazionale incoraggiava i paesi a muoversi in maniera indipendente e a elaborare le proprie politiche perseguendo vantaggi nazionali e non più solo “vantaggi di Blocco”. Ossia, nel momento in cui sembrava venire meno la condizione di urgenza, dettata dal pericolo, l'adesione ad una visione strategica ampia e globale, inquadrata nello schema del confronto con l'avversario sovietico, cedeva il passo a visioni di raggio più ristretto e ad interessi nazionali concepiti secondo vecchie visioni regionalistiche. La stessa tendenza si verificava nel mondo comunista.⁵²

Al di là dell'analisi degli esiti delle due crisi (non tanto facilmente ascrivibili alla categoria di “successo” nemmeno per l'Occidente), la descrizione della situazione era in un certo senso accurata.

Le visibili difficoltà sovietiche si sommarono alle speranze suscitate dall'avvio del dialogo sugli armamenti, e al rafforzarsi della capacità d'iniziativa dei paesi dell'Europa occidentale, a loro volta interessati a migliorare le loro relazioni col Blocco sovietico; i regimi dell'Europa orientale, dal canto loro, godevano di un'inedita autonomia in campo politico ed economico e tendevano sempre più a perseguire i propri interessi nazionali piuttosto che ad essere inquadrati in una politica di Blocco dalle direttive sovietiche. I due esempi principali, anche se particolari, sono probabilmente la Cecoslovacchia e la Romania. In generale, dopo il 1956, la regione fu caratterizzata da

⁵¹ W. W. Rostow, Memorandum to the President, “The Quiet Crisis in Moscow”, 18 Novembre 1963. Johnson Library, NSF File, Country File USSR, Box 217, Folder 1.

⁵² W. W. Rostow, “Some Reflections on National Security Policy. February 1965.”, 5 marzo 1965, pp. 12-13, in Johnson Library, NSF File, Agency File, Box 52, vol 4 (1 of 2); NIE 10-2-64, “Prospect for the International Communist Movement”, p. 2, in Johnson Library, NSF File, NIE, Box 1, Folder 10-61 to 10-64 Communist States.

una maggiore varietà in termini della gestione delle economie nazionali, con l'introduzione di elementi dell'economia di mercato.

Per quel che riguarda l'Europa occidentale, come si è visto, gli anni a cavallo dei due decenni furono caratterizzati dall'emergere di istanze politiche autonome e in alcuni casi alternative a quella statunitense. Un chiaro esempio di ciò era la Francia di De Gaulle che, già dalla fine degli anni Cinquanta, aveva indicato la possibilità di esplorare vie nuove e indipendenti in politica estera, economica e militare.

La politica economica, in particolare, e soprattutto la possibilità di scambi commerciali sia con l'Urss che con l'Europa orientale, era una questione in merito a cui gli interessi e le politiche degli alleati e quelli americani iniziavano a divergere.

All'inizio degli anni Sessanta, gli alleati occidentali intendevano avere un ruolo di primo piano negli scambi commerciali e nei contatti tra est e ovest.⁵³ Gli Stati Uniti erano ancora legati alla loro politica economica nei confronti del Blocco, fatta di controlli e limitazioni, ed esitavano a liberarsene, consapevoli delle implicazioni politiche che il cambiamento avrebbe avuto e preferendo prendere tempo per decidere come attuarlo nel modo più conveniente.

Già l'amministrazione Kennedy constatava che l'efficacia del sistema di controlli voluto dagli Stati Uniti era già sostanzialmente limitata dalla crescente capacità e volontà degli altri paesi occidentali industrializzati di avviare relazioni economiche con l'Urss e col Blocco (fatta eccezione per i beni considerati di rilevanza strategica, sui quali l'embargo restava intoccabile). Si era consapevoli che l'importanza dei vincoli agli scambi commerciali non era di tipo economico, poiché l'impatto sull'economia del Blocco era già di per sé ridotto e per di più era in calo; l'impatto era politico e psicologico e, di conseguenza, adottare un altro sistema avrebbe richiesto una riflessione di ordine politico e strategico.⁵⁴

Quando Johnson salì al potere, dunque, le relazioni commerciali con l'Est e il problema di come conciliare la posizione americana con le iniziative dei paesi europei, era ancora in cima all'agenda dell'amministrazione. Come emerge da un meeting del National Security Council sul commercio con l'Urss e l'est europeo, dell'aprile 1964, era necessario prendere una decisione poiché l'Urss, a causa della crisi della sua agricoltura,

⁵³ Si veda Jussi Hanhimäki, "Détente in Europe. 1962-1975" in Melvyn P. Leffler e Odd Arne Westad (edito da), *The Cambridge History of the Cold War. Vol. II. Crises and Détente*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 198-218.

⁵⁴ Export Control Review Board Chairman, Memorandum for the President, 9 Agosto 1963, pp. 13-14 e 16-17. Johnson Library, NSF File, Meeting File, Box 1, Vol. 1 Tab 8 East-West Trade.

era interessata ad importare beni dall'occidente e se gli Stati Uniti potevano continuare a negare alle proprie industrie l'accesso al mercato sovietico, non potevano però fare lo stesso con gli alleati. Come George Ball ricordò: *"an issue of broad policy is involved. What we can do in this field of trade is very small. We can get no support from our allies if we try to prevent trade in peaceful goods"*. [nota: msg meeting 16 aprile 1964, pp. 1-2]

Poiché gli scambi tra est ed ovest stavano già iniziando e non era possibile contrastare la tendenza, non vi era guadagno nel conservare le limitazioni statunitensi al commercio ma, nel decidere di rimuoverle parzialmente, occorreva tenere conto delle implicazioni politiche di questa azione. Come sottolineò Johnson stesso, l'obiettivo degli Stati Uniti era quello di preservare la stabilità delle relazioni con l'Urss, evitando, in una fase di incertezza del Blocco, il sorgere di irritazioni anche minori. Al tempo stesso, però, anche se le misure economiche in sé non avrebbero arrecato alcun svantaggio per l'economia americana, l'Unione Sovietica doveva avere ben chiaro che, in un accordo con gli Usa, c'era sempre un corrispettivo, perciò occorreva elaborare delle condizioni e una posizione generale che chiarissero ai sovietici che il governo statunitense avrebbe imposto dei vincoli: *"we must retain our self-respect and let the Russians know that in our dealings with them it is a two-way street. We give and we get"*.⁵⁵

È evidente che le decisioni in campo economico, nell'ambito della Guerra Fredda, erano sempre decisioni politiche, o meglio esse dovevano essere sempre adattate alle esigenze di natura strategica.

Come sottolineava il rapporto di una task force sulla politica estera economica, istituita da Johnson nel 1964, le politiche commerciali statunitensi verso i paesi comunisti erano sempre state il riflesso dei rapporti politici con questi ultimi, e anche il dibattito sugli scambi con i paesi del Blocco avrebbe continuato ad avere una larga componente politica. Il rapporto, infatti, auspicava che la liberalizzazione del commercio fosse realizzata in modo da permettere un efficace adattamento alla realtà politica in evoluzione.⁵⁶

In questo caso, le esigenze strategiche erano di vario ordine. Da un lato, gli Stati Uniti intendevano conservare il miglioramento delle relazioni con l'Urss e il livello contenuto di tensione a cui si era giunti, dall'altro, però, era evidente che si stavano creando le

⁵⁵ Summary Record of National Security Council Meeting No. 527, April 16, 1964, in Johnson Library, NSF File, Meeting File, Box 1, vol. 1 tab. 8 (East-West Trade). "We must retain our self-respect", Ibid. p. 6.

⁵⁶ Report of the President's Task Force on Foreign Economic Policy, senza data, in FRUS 1964-1968, Vol. IX, doc. 161.

condizioni per un avvicinamento dei paesi del Blocco orientali all'occidente. La crisi dell'autorità sovietica e la nuova autonomia di cui godevano i regimi dell'est europeo, offrivano opportunità non solo economiche ma anche politiche. La possibilità di allacciare relazioni con i singoli regimi, sulla base degli interessi nazionali dei singoli paesi, implicava che, nel lungo periodo e se, come tutto lasciava sperare, la tendenza alla frammentazione e al perseguimento di interessi nazionali, fosse proseguita, l'Europa occidentale non si sarebbe più trovata a confinare con un Blocco monolitico e ostile.

La situazione presentava, però, anche diverse incognite e difficoltà. Per gli Stati Uniti, il principale obiettivo del loro interesse e ciò da cui dipendeva in gran parte la loro sicurezza, era il rapporto bipolare. Nello scongelare i rapporti tra est ed ovest, non potevano prescindere dalla cornice strategica generale e non potevano ignorare le possibili reazioni sovietiche.

La dirigenza sovietica, infatti, seguiva con preoccupazione le mosse e le dichiarazioni americane che indicavano una maggiore flessibilità verso i paesi comunisti. Agli occhi dell'intelligence americana, anche l'Urss si trovava di fronte ad un dilemma: da una parte, approvavano il miglioramento delle relazioni tra i satelliti europei e l'occidente; dall'altra, intendevano scoraggiare eccessive ambizioni di autonomia politica o economica poiché non volevano perdere né la preminenza nella regione né, per quanto possibile, l'immagine di unità del Blocco, almeno per quanto riguardava le questioni fondamentali.⁵⁷

Al tempo stesso, gli alleati occidentali, europei ma anche il Giappone, erano a loro volta interessati a superare le barriere imposte dalla gabbia della Guerra Fredda, barriere economiche e, in alcuni casi, politiche. Come osservavano i funzionari e analisti americani all'epoca, la tendenza ad agire autonomamente, seguendo il proprio interesse nazionale, e non più solo le esigenze strategiche del proprio schieramento nella Guerra Fredda, era una tendenza generale, difficile da tenere sotto controllo.

Le politiche dei paesi europei, in particolare, a meno di non ridiscutere radicalmente la relazione con gli Stati Uniti, non potevano essere tenute sotto controllo, soprattutto quelle politiche che non erano direttamente legate a questioni di sicurezza strategica. Se prima la sicurezza strategica tendeva ad includere molti più aspetti della politica, dell'economia e della società, col tempo, molte questioni erano diventate negoziabili e

⁵⁷ Research Memorandum RSB-39, "Soviet Concern Over Flexibility of US Policy Toward Communist Countries", 10 Aprile 1964, in Johnson Library, NSF File, Country File USSR, Box 217, Folder 6.

flessibili, senza però mettere in discussione la fedeltà all'Alleanza Atlantica (fatta eccezione per la Francia) e, per certi aspetti, la dipendenza da Washington.

Le iniziative europee, per quanto limitate di per sé, cumulativamente rendevano sempre più difficile l'applicazione efficace della strategia americana, non solo in abito economico ma anche militare e diplomatico.

Un esempio, anche se atipico, di ciò fu la decisione di De Gaulle di riconoscere diplomaticamente il regime di Pechino, nel gennaio del 1964, mettendo in atto il primo serio distacco in quattordici anni da quella che era stata la politica occidentale nei confronti della Repubblica Popolare Cinese.

La preoccupazione riguardava soprattutto il modo in cui questo evento sarebbe stato valutato, ossia, probabilmente, come una sconfitta della politica statunitense e un incremento di prestigio della Cina comunista, che, sino ad allora, era stata pressoché un paria per la diplomazia occidentale.⁵⁸ Le implicazioni si sarebbero estese anche alla politica nei confronti di Taiwan, che per gli Usa era inestricabilmente legata alla China Policy.⁵⁹

La ragione dietro la decisione, secondo la valutazione statunitense, era primariamente quella di affermare l'indipendenza della Francia dal controllo degli Usa sulla politica estera, e non vi era molto che gli Stati Uniti potessero fare in merito, né concessioni né minacce potevano funzionare ed azioni più consistenti avrebbero richiesto una modifica alla generale politica americana nei confronti dell'Europa occidentale.⁶⁰

L'est europeo, dunque, non era l'unica area, tra quelle che erano state, fino ad allora, *off-limits*, ad attrarre gli interessi dei paesi occidentali.

⁵⁸ Special Memorandum No. 3-64, "Implications of an Assumed French Recognition of Communist China", 15 Gennaio 1964. Country file France, box 176, vol 1 (3 of 3). Era noto, inoltre, che altri paesi occidentali, come il Canada e l'Italia, stavano considerando la possibilità del riconoscimento diplomatico.

⁵⁹ Gli Stati Uniti, oltre a non aver mai riconosciuto il regime di Pechino, sostenevano la Repubblica di Taiwan quale unico legittimo governo cinese; Taiwan occupava il seggio riservato alla Cina alle Nazioni Unite e nel 1955 aveva sottoscritto un trattato di difesa con gli Usa. Il trattato, seguito alla prima crisi degli Stretti, serviva anche a chiarire limiti dell'impegno americano, che non avrebbe compreso avventure militari o eventuali iniziative di Chiang Kai-Shek miranti a rovesciare il governo comunista.

⁶⁰ Paper Prepared by the Ambassador to France (Bohlen), "Reflections on current French Foreign Policy and Attitudes towards the United States and Recommendations", Washington, undated, in FRUS, 1964-1968, vol. XII, pp. 44-48.

La posizione di De Gaulle riguardo alle relazioni tra est e ovest fosse stata più rigida fino a non molto tempo prima, e che solo all'inizio del 1964 avessero riconosciuto pubblicamente i cambiamenti in atto nel Blocco sovietico, le difficoltà di Mosca, la decentralizzazione in corso, nonché la diffusione di un nuovo spirito di distensione. È interessante che uno dei principali fattori, tra quelli indicati, che potevano essere intervenuti nel far mutare l'atteggiamento francese fosse la consapevolezza che questa politica li stesse isolando in Europa occidentale. INR Intelligence Note, "Indications of Possible Changes in French Position on East-West Relations", 24 gennaio 1964, country file France, box 176, vol. 1 (3 of 3).

Come si vedrà meglio più avanti, a seguito delle radicali riforme economiche e sociali introdotte, alla fine degli anni Cinquanta, con il cosiddetto Grande Balzo in Avanti, la Cina era entrata in una grave crisi economica che la portò, nei primi anni Sessanta, a rivolgersi all'estero per sopperire alla carenza di derrate alimentari. A questo scopo la dirigenza cinese strinse degli accordi commerciali con Australia, Canada, Giappone ed alcuni paesi dell'Europa Occidentale. Si trattava, più che altro, di accordi per la fornitura di grano, ma questi primi contatti commerciali segnalavano un nuovo clima nei rapporti della Cina con i paesi occidentali e, da parte di questi, il disaccordo rispetto alla politica americana di embargo e il prevalere della volontà di instaurare rapporti economici rispetto alla conformità alla posizione degli Stati Uniti. Questi accordi avevano perciò anche una forte valenza simbolica, come era particolarmente evidente nel caso del Giappone. Nei primi anni Sessanta la Cina divenne il quarto partner commerciale dell'Australia. Quanto al Giappone, la Cina aveva iniziato a sondare il terreno già nel 1960 e nel 1962 fu firmato un accordo la cui importanza fu, appunto, soprattutto simbolica, ma il commercio bilaterale continuò a crescere, nonostante le difficoltà.⁶¹

Se le implicazioni della distensione intra-europea avevano un peso politico immediato, oltre che economico, le conseguenze della tendenza ad espandere le relazioni diplomatiche ed economiche con aree più lontane, nella geografia territoriale e in quella strategica, si sarebbero fatte sentire nel lungo periodo, ma gli Stati Uniti avrebbero dovuto comunque affrontarle.

In un'analisi venata di pessimismo e legata probabilmente ad un'idea di ordine mondiale che avesse superato i "vecchi" schemi per aderire a valori moderni (e americani), Rostow descriveva la situazione così: *"With the passage of time since the acute bipolar confrontations in Berlin and Cuba, in 1961-62, the shape of the world scene is altering. [...] We are somewhere between a cold war between two great blocs and a world of nation states; we are somewhere between a world organized rationally, respectful of the inescapable interdependencies of modern life, and the chaos of old-fashioned nationalism; we are somewhere between a world split on lines of wealth and*

⁶¹ Rosemary Foot, *The Practice of Power: U.S. Relations with China Since 1949*, New York, Oxford University Press, 1995., pp. 65-75. Nel 1965 il Giappone era il principale partner commerciale della Cina, mentre per il Giappone la Cina era il quarto. Sempre nel 1965 Australia e Cina firmarono un accordo triennale per la vendita di grano. Ibid.

*race and differing stages of modernization and a community of partners in the spirit of the United Nations Charter.”*⁶²

Le valutazioni sul ritorno del nazionalismo e sulla tendenza dei paesi alleati a leggere nella distensione il segnale che si era fuori dall'emergenza e si poteva uscire dalla gabbia della cold war strategy, non erano appannaggio solo di uno scienziato sociale come Rostow, che come tale (e anche per la carica di presidente del Policy Planning Council che ricopriva), aveva la tendenza ad elaborare letture di ampio raggio che non si può dire coincidessero in ogni dettaglio con la posizione dell'amministrazione, ed erano inoltre influenzate dalle sue teorie/posizioni sulla modernizzazione.

Questa tendenza era vista come parte di una tendenza più generale, che comprendeva anche i paesi del Blocco, al nazionalismo e al risorgere di impulsi e diversità che la Guerra Fredda non aveva evidentemente sopito.

La tendenza centrifuga e il ritorno degli interessi nazionali ponevano ancora di più il rischio di imprevisti e svantaggi per gli USA, in quanto che anche il fronte avversario si stava frammentando e vedeva l'emergere di nuovi interlocutori, se pure non totalmente indipendenti dall'Urss e liberi di decidere della propria politica, e nemmeno interessati ad aderire totalmente al modello e alla politica del campo opposto.

Come tra gli alleati occidentali “la disciplina della Guerra Fredda” si allentava, così anche i paesi del Blocco avevano un margine di autonomia sufficiente per perseguire politiche economiche di interesse nazionale e disgiunte dall'obbligo ad aderire totalmente al modello socio-economico sovietico.

L'emergere di impulsi nazionalistici e la tendenza ad agire in maniera più autonoma rispetto al passato per poter perseguire i propri interessi, venivano osservati anche all'interno del movimento comunista, sia tra i paesi comunisti, Europa orientale Cina primi fra tutti.

Pur restando sempre all'interno del Blocco e della cornice del sistema statale ed economico comunista, la maggior parte dei governi dei paesi dell'Europa orientale concentrava la propria attenzione sul futuro e gli interessi del proprio paese e sulla possibilità di introdurre forme di liberalizzazione economica e politica.⁶³

⁶² W. W. Rostow, “Some Reflections on National Security Policy. February 1965.”, 5 marzo 1965, p. 1, in Johnson Library, NSF File, Agency File, Box 52, vol 4 (1 of 2).

⁶³ NIE 12-64, “Changing Patterns in Eastern Europe”, July 22, 1964. In FRUS 1964-1968, Vol. XVII, doc. 7.

Dal punto di vista statunitense, la situazione offriva dei vantaggi, poiché, seppure in modo limitato, era possibile ora trattare con questi paesi singolarmente; inoltre, dato che la trasformazione delle relazioni interne al Blocco indicava un indebolimento della capacità sovietica di controllare i paesi satelliti, e che, sperabilmente, i conflitti e le difficoltà interni avrebbero distolto attenzione e risorse dalla rivalità con l'occidente, la fine del monolitismo era un fatto che andava ad incrementare il vantaggio occidentale.

L'intelligence americana ipotizzava perfino che, in ultima analisi, il processo di destalinizzazione, che aveva già fatto sì che stessero diventando più vaghi i limiti di ciò che costituiva un comportamento accettabile da parte di un paese del Blocco, avrebbe condotto alla de-satellizzazione del Blocco. Se la situazione avesse continuato a restare così fluida e indefinita, la ricerca di indipendenza da parte dei regimi orientali avrebbe finito per trasformare irreversibilmente anche la struttura istituzionale del Blocco.⁶⁴

Al di là del calcolo del vantaggio americano corrispondente allo svantaggio sovietico, la nuova situazione non era semplice da gestire, soprattutto perché, nel frattempo, gli Stati Uniti avevano avviato il dialogo con l'Urss.

Il processo di distensione bipolare, all'interno del processo di distensione più generale, stava diventando un interesse di per sé, e per essere mantenuto richiedeva una complessa opera di bilanciamento con le altre politiche che l'amministrazione avrebbe scelto di mettere in atto.

Richiedeva che decisioni importanti fossero prese in merito a quanto lontano spingersi nell'allacciare contatti con i paesi del Blocco e quanto invece dovesse contare il timore di non alienare la dirigenza sovietica o, perfino, provocarne una reazione che mettesse fine alla nuova autonomia del Blocco riaffermando la supremazia e il controllo totali su di esso; richiedeva che si decidesse se, nella corrente situazione strategica, per gli Stati Uniti fosse più conveniente avere come principale interlocutore l'Urss, e fare del controllo degli armamenti un processo guidato dalle due superpotenze, o proseguire sulla strada della multilateralizzazione strategica (col progetto dell'MLF); richiedeva che fosse presa una decisione su come posizionarsi rispetto alla Cina, ora che la disputa sino-sovietica aveva, probabilmente per sempre, separato i due alleati comunisti e Pechino stava emergendo come una potenza indipendente, con interessi e strategie proprie, con un ruolo fondamentale nell'area asiatica e nel Terzo Mondo, richiedendo agli Stati Uniti di elaborare una politica per l'Asia, anziché estendere ad essa paradigmi

⁶⁴ NIE 10-2-64; Special Report by the Central Intelligence Agency, "Nationalism in Eastern Europe", 26 Marzo 1964, in FRUS 1964-1968, Vol. XVII, doc. 2.

e categorie mutuare da una strategia che cercava di essere globale ma era ricca di contraddizioni.

La fine del monolitismo rendeva più complesso il compito degli Stati Uniti e, se da un lato potevano rilassarsi riguardo al rischio di un conflitto con l'Unione Sovietica, dall'altro, il venire meno della leadership sovietica come certezza su cui fare affidamento per leggere e prevedere il comportamento degli altri regimi e movimenti sparsi per il mondo, lasciava all'amministrazione il problema di trovare un'altra visione e altri schemi descrittivi per poter interpretare la realtà e affrontare le minacce che essa poneva.

La generale "diffusione di potere" all'interno del movimento comunista e l'allentamento dei vincoli con l'autorità sovietica, implicava che alcuni regimi o movimenti sarebbero stati più liberi di agire.

All'ottimistica valutazione della diminuzione della presenza dell'ideologia nel processo decisionale di alcuni regimi, faceva fronte l'avvertimento che il comunismo come ideologia non aveva affatto perso la sua capacità attrattiva e che, indipendentemente dal ruolo della leadership sovietica (o cinese), esso poteva costituire una minaccia per gli interessi americani e per la libertà di altri paesi.

Il comunismo, infatti, era più che un'organizzazione internazionale e un insieme di principi dottrinali; esso offriva tecniche organizzative, di propaganda e rivoluzionarie e, soprattutto, era capace di fare leva su impulsi universali, come il desiderio di cambiamento e l'esigenza di giustizia sociale. L'invito era, dunque, a non dimenticare che la capacità delle forze comuniste di trarre vantaggio da situazioni rivoluzionarie non era scomparsa e che l'instabilità nelle aree non sviluppate del mondo poteva essere destinata ad aumentare. In più, restava il fatto che le forze comuniste mantenevano un'ostilità di fondo nei confronti dell'Occidente.⁶⁵ (NIE 10-264)

La saldatura con gli impulsi nazionalistici, cioè, poteva rappresentare un fatto positivo là dove gli interessi nazionalistici spingevano allo sviluppo della propria economia o all'allargamento delle proprie relazioni diplomatiche. In altri casi, però, poteva semplicemente spingere un regime o un partito a coltivare scopi regionali anziché universali, oppure a mettere in atto la strategia espansiva, ritenuta intrinseca al comunismo.

Questa era l'interpretazione che l'amministrazione dava della guerra in Vietnam. In una dichiarazione resa dal Segretario di Stato Rusk davanti al Foreign Relations Committee

⁶⁵ Ibidem, pp. 17-18.

del Senato, nel febbraio del 1965, egli ricordava che i cambiamenti che si erano verificati nel mondo comunista non dovevano indurre a dimenticare che, per quante differenze di tattiche e di leadership vi potessero essere, tutte le forze comuniste condividevano l'attaccamento alla "rivoluzione mondiale" quale obiettivo ultimo e cercavano di sostenerla attraverso le "guerre di liberazione", un'espressione con cui cercavano di rivestire di ambiguità quella che era una chiara aggressione.

Il fatto che il comunismo non fosse più monolitico e non avesse "una sola faccia, ma molte", non doveva indurre a pensare che il processo di prevenzione dell'espansione della dominazione comunista con l'uso della forza fosse concluso. Al contrario, i cambiamenti in atto nel Blocco orientale mostravano che la politica occidentale aveva dato i suoi frutti, ed era sperabile che lo stesso sarebbe accaduto in Asia.⁶⁶

Il Blocco non era più un monolite e il comunismo non era più un nemico unico e coeso; ma ciò non significava che l'aggressione comunista fosse venuta meno, le sue forme e modalità stavano semplicemente diventando più varie e complesse.

La risposta statunitense alla crisi dell'unità comunista.

Già all'inizio del decennio, prima delle crisi e prima che la rottura sino-sovietica diventasse palese, si osservava che l'unità e la coesione del movimento comunista non fossero più quelle di un tempo. Non che si ritenesse che non vi fossero mai state divergenze tra i suoi componenti, ma piuttosto che, ciò che aveva garantito almeno l'apparenza dell'unità, ossia l'autorità sovietica, non fosse più capace di imporsi in maniera assoluta come prima.

Secondo l'analisi statunitense, la sembianza di unità del comunismo era stata dovuta non tanto alla completa assenza di conflitti, quanto alla capacità di Mosca di farvi fronte e di contenerli grazie alla sua autorità; gli sviluppi in corso attestavano non solo il

⁶⁶ Secretary Rusk's Statement before Senate Foreign Relations Committee, 18 Febbraio 1965, pp. 4-8 e 19-20. Johnson Library, NSF File, Files of McGeorge Bundy, Box 17, Folder 13.

rafforzarsi delle istanze di autonomia e nazionalistiche ma anche l'indebolimento della leadership sovietica, non solo sul Blocco ma sul movimento comunista internazionale, in un processo in cui era difficile stabilire quale fosse la causa e quale l'effetto.

L'autorità dell'Urss si fondava principalmente sul fatto di essere una superpotenza economica e militare; sulla sua posizione di prestigio, dovuta al fatto di essere stata l'avanguardia della rivoluzione, il primo stato comunista e la principale custode dell'ortodossia dottrinaia. Infine, la coesione del blocco e del movimento internazionale erano stati anche dovuti allo stalinismo e al suo sistema di gestione del potere, all'imposizione del modello sovietico e delle direttive di Stalin in campo politico e strategico.

Nel corso degli anni, si erano verificate importanti trasformazioni, a partire dalla scomparsa di Stalin e dall'avvio del processo di destalinizzazione. Come si è accennato, la morte di Stalin e la politica di Kruscev, che mirava a riformare la relazione tra Mosca e i regimi del blocco, allo scopo di renderla più sostenibile per entrambi nel lungo periodo, aveva acceso le aspettative e in alcuni casi la ribellione tra i paesi del blocco.

Il mondo comunista all'inizio degli anni Sessanta stava cambiando aspetto. Diversi fattori, processi ed eventi si erano intrecciati e avevano contribuito a dare forma a questo quadro.

Si potrebbe obiettare, anzi, che il cambiamento fosse stato già in atto da tempo e che gli stessi Stati Uniti se ne fossero resi conto. Alcuni eventi, come il congresso del PCUS che denunciò i crimini di Stalin o le rivolte nel Blocco nel 1956, non potevano essere sfuggiti all'attenzione di nessuno. A fare di questi anni un momento di cambiamento furono sia l'intensificarsi di questi processi, che sembrarono aver raggiunto il punto di non ritorno, che il verificarsi della trasformazione più importante, quella del rapporto bipolare.

Prima gli Stati Uniti osservavano il monolite comunista con apprensione, sperando di individuare fratture e possibili distacchi, che andassero a indebolire la potenza sovietica, in un gioco a somma zero in cui ciò che andava a svantaggio di una superpotenza tornava a vantaggio dell'altra; ora il movimento comunista era caratterizzato dalla diffusione del potere e si era in epoca di distensione tra le superpotenze. Un regime che si distaccava da Mosca aveva, rispetto al passato, molte più probabilità di avviare politiche autonome e potenzialmente contrarie agli interessi dell'occidente. Ad esempio, rispetto agli anni Cinquanta, era aumentato il numero dei paesi interessati a dotarsi degli armamenti nucleari (Francia e Cina erano già entrate nel club dei possessori); inoltre, la

galassia di nuovi paesi, paesi sulla via dell'indipendenza nazionale e/o alla ricerca di una terza via tra est e ovest su cui basare il proprio modello economico e sociale, aveva molto più terreno comune e potenziale convergenza di interessi con chi si emancipava da una delle due sfere di influenza, di quanto non ne avesse con le due superpotenze che avevano appena scoperto il dialogo e la cooperazione.

Rispetto al passato, dunque, la frammentazione del Blocco, che si realizzava concretamente allora, suscitava nuove incognite e difficoltà, ed era parte di un processo più ampio, quello della multipolarizzazione, il nuovo scenario sul cui sfondo proseguiva la Guerra Fredda, sia pure in fase di distensione.

Le fratture e il dialogo in sé non erano veramente delle novità. Ciò che era cambiato era il contesto e la capacità del bipolarismo di dominare pressoché esclusivamente la politica estera e la strategia occidentali/statunitensi. Si potrebbe arguire che, dagli anni sessanta in poi, la Guerra Fredda smise di essere la cornice unica capace di contenere la strategia globale americana.

Come Dean Rusk sottolineò nelle sue memorie: *“Public opinion about U.S.-Soviet Relations tends to swing back and forth like a pendulum between something called “détente” and the “Cold War.” Such sloganeering misses the point. Both elements have been involved in our relations since World War II. Despite many crises, numerous agreements have been reached. Our relations have never been as good as “détente” or as bad as the “Cold War”.*⁶⁷

La scomparsa di Stalin era indicata come il fattore che aveva spinto se non costretto l'Unione Sovietica a riformare il proprio sistema di potere e le relazioni col Blocco.

Gli Stati Uniti individuavano nelle politiche di destalinizzazione di Kruscev una delle cause scatenanti del processo, considerandolo un adattamento necessario, dopo il periodo seguito alla morte di Stalin, durante il quale le crisi del 1956 avevano portato il Blocco sull'orlo della disintegrazione e avevano lasciato strascichi pesanti, tra cui la nuova rilevanza che Pechino aveva assunto all'interno del movimento.

Un'altra decisione di Kruscev a cui veniva attribuito un forte impatto era il ravvicinamento con la Jugoslavia di Tito, e il riconoscimento della sua “eresia” come di una “via nazionale al socialismo”. La Jugoslavia, con il suo sistema economico misto di socialismo, statalismo ed economia di mercato, divenne così un modello accessibile per

⁶⁷ Dean Rusk, *“As I Saw It. A Secretary of State's Memoirs”*, I.B. Tauris&Co Ltd Publishers, London, 1991. p. 309.

gli altri regimi est europei, che cercavano un'alternativa agli elementi più obsoleti del modello economico sovietico.

È interessante che la fine del monolitismo fosse collegata alla diluizione della capacità di usare la dottrina comunista come collante. Ossia, i cambiamenti innescati dalla destalinizzazione, il distaccamento dal modello sovietico, il riavvicinamento con la Jugoslavia, l'inclusione nel campo del socialismo di nuovi paesi, tutto ciò aveva contribuito a rendere molto più vaghi i requisiti per essere un membro del Blocco. Era difficile dire che cosa sarebbe potuto cambiare da lì a un decennio. Tutto ciò, però, aveva già alterato le caratteristiche del Blocco, prima di tutto il suo monolitismo.⁶⁸

Ossia, al di là del fatto che i vincoli con Mosca sono ancora in piedi e non pare che qualcuno vorrà reciderli nell'immediato futuro, la coesione e la compattezza per quel che riguarda l'adesione ai principi ideologici, l'applicazione di un conseguente unico modello sociale, politico ed economico, e perfino la comunanza di obiettivi in politica estera, erano caratteri molto più rarefatti che in precedenza. La fine del monolite non stava avvenendo per distaccamenti e rotture, come si era pensato in passato, ma per allentamento dei vincoli e dispersione del potere.

In questa situazione gli Stati Uniti dovevano decidere come muoversi. Una delle decisioni prese fu la cosiddetta politica di *bridge building*. Un'altra si può dire fu la distensione con l'Urss. Un'altra ancora, prese forma in seguito alla discussione intorno ad una nuova China Policy.

a) *La politica di Bridge –Building.*

Una delle conseguenti decisioni fu quella di lanciare la cosiddetta politica di *bridge-building* con l'est europeo. L'espressione riprendeva il discorso pronunciato da Johnson il 23 maggio del 1964 a Lexington (Virginia), in cui il presidente aveva dichiarato che gli Stati Uniti “avrebbero continuato a costruire ponti” per colmare lo spazio che li divideva dall'Europa orientale, usando più “commerci, idee, visitatori e aiuti umanitari”. Il 3 giugno dello stesso anno fu emesso l'NSAM 304, con cui si richiedeva al Dipartimento di Stato di tradurre ciò in un programma di azioni specifiche: “*The President would like Department of State to complete by August 1,*

⁶⁸ Special Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency, 18 Febbraio 1965, FRUS 1964-1968, Vol. XVII, doc. 10.

*1964, recommendations which translate this statement of policy into specific action programs for each of the Eastern European countries (with particular reference to substance and timing) and, at the same time, to examine the possibilities of multilateralizing these relations in Eastern and Western Europe”.*⁶⁹

In un colloquio tra W. Averell Harriman e Liane W. Atlas e il segretario esecutivo della Commissione Economica Europea presso l'ONU (UNECE), Velebit⁷⁰, veniva descritta la situazione dell'Europa orientale: alcuni paesi erano decisamente interessati a condurre la propria politica di sviluppo economico in maniera più indipendente dalle direttive di Mosca e del Comecon, in particolar modo la Cecoslovacchia, l'Ungheria e la Romania. La Polonia era frenata dalla dirigenza di Gomulka, mentre in Bulgaria e nella Germania orientale la situazione era molto più arretrata. La RDT di Ulbricht, in particolare, viene definita “irrecuperabile” e “il più impopolare governo comunista”.⁷¹

Il quadro dipinto nel colloquio tra Velebit e Harriman, trovava riscontro anche in altre analisi.

L'amministrazione americana vedeva chiaramente che i paesi dell'Europa orientale potevano muoversi in modi che in passato non sarebbero stati pensabili, se pure senza compiere rotture radicali. Diverse questioni di principio, su cui in passato ci si era trincerati dietro posizioni rigide e dogmatiche, venivano ammorbidite. Per esempio, la Germania orientale era forse la meno entusiasta del nuovo clima, sia perché era il regime con meno popolarità e meno destalinizzato, sia perché, per poter stabilire relazioni commerciali con Bonn, Polonia, Romania e Ungheria avevano sottoscritto accordi in cui Berlino Ovest veniva definita parte della Germania Occidentale, al contrario di quanto sostenuto dalla posizione ufficiale della RDT e dell'Urss (la quale però approvava gli accordi).

Presso l'intelligence statunitense era convinzione diffusa, in questa fase, che Mosca non avrebbe ostacolato questi progressi, a meno che non avesse visto in pericolo l'esistenza della sfera di influenza europea.

Secondo Mitchel Lerner, gli Stati Uniti sottovalutarono l'impatto della loro politica di *bridge building* e dei contatti con l'occidente, che sarebbero stati, invece, una delle

⁶⁹ McGeorge Bundy to the Secretary of State, NSAM 304, 3 Giugno 1964, Frus 1964-1968, Vol. XVII, Doc. 4.

⁷⁰ Vladimir Velebit (1907-2004), membro del Partito Comunista Yugoslavo e diplomatico, Amabasciatore in Italia e Gran Bretagna, dal 1960 all'UNECE.

⁷¹ Memorandum of Conversation, January 16, 1964, frus XVII, doc. 1.

cause dell'intervento sovietico in Cecoslovacchia, nell'estate del 1968. Lerner argomenta che la politica di *bridge building* recava in sé una contraddizione, che all'epoca ci si rifiutò di affrontare, insieme alle potenziali conseguenze negative che furono ignorate, ossia quella di essere uno strumento per diminuire le tensioni della Guerra Fredda e, al tempo stesso, un mezzo per dividere ed indebolire il blocco comunista.⁷²

Si potrebbe argomentare che gli Stati Uniti, come fin dall'inizio con la politica di contenimento, fossero consapevoli di avere limitate capacità di influire sugli sviluppi interni al blocco e che dunque non sperassero di avere un impatto profondo nel breve periodo. Inoltre, è vero che, dall'inizio degli anni Sessanta, constatavano un'erosione del controllo sovietico ma ritenevano anche che vi fosse la disponibilità di Mosca a tollerare/accettare questi sviluppi, fintanto che non fosse stato superato il limite ritenuto accettabile. Si riteneva che ciò su cui l'Urss non era disposta a soprassedere fosse la formale appartenenza al Patto di Varsavia e l'adesione al comunismo; fintanto che non venivano violate questi principi, Mosca avrebbe tollerato le divergenze e l'autonomia nelle politiche interne e forse avrebbe anche acconsentito a mosse indipendenti in politica estera, se pure a malincuore. L'Urss avrebbe optato per un intervento militare diretto in Europa orientale soltanto in circostanze d'emergenza.⁷³

L'Urss era ovviamente interessata al mantenimento del potere sul Blocco ma non al punto di voler continuare ad esercitare un controllo totale anche sulle politiche interne e di voler stroncare la ricerca di autonomia e di nuove soluzioni che caratterizzava i regimi est europei. Che fosse una conseguenza logica della destalinizzazione o la scelta di non ricorrere all'uso della forza se non in caso di necessità, gli Stati Uniti ritenevano che Mosca non avrebbe cercato di reprimere la tendenza in atto. Oltretutto, l'Urss doveva badare alle proprie difficoltà interne, di ordine economico e politico, nonché alle proprie difficoltà strategiche. La disputa sino-sovietica era ritenuta essere una delle sue principali preoccupazioni. Le previsioni per il futuro erano che se l'Urss avesse continuato a vacillare nella competizione con l'occidente, a perdere prestigio nell'ambito del movimento internazionale e a mostrare incertezza nelle sue politiche, la tendenza al nazionalismo dei regimi del Blocco si sarebbe ulteriormente rafforzata.⁷⁴

⁷² Mitchell Lerner, "Trying to Find the Guy Who Invited Them": Lyndon Johnson, Bridge Building, and the End of the Prague Spring", in *Diplomatic History*, Vol. 32, N. 1 (January 2008), pp. 78-79.

⁷³ Special Report by the Central Intelligence Agency, "Nationalism in Eastern Europe", 27 Marzo 1964, FRUS 1964-1968, Vol. XVII, doc. 2; NIE 12-64, "Changing Patterns in Eastern Europe", 22 Luglio 1964, in *Ibidem*, doc. 7.

⁷⁴ NIE 12-64, "Changing Patterns in Eastern Europe".

Le analisi sembrano indicare, almeno nella valutazione americana, che Mosca non avesse il pieno controllo di ciò che accadeva nel Blocco e che le iniziative che prendevano i singoli regimi fossero autonome; in uno Special Report della CIA, per descrivere la differenza rispetto al passato, si afferma che sembrano essere scomparsi i limiti di ciò che costituiva un comportamento accettabile da parte di un membro del Blocco, se non quelli più generali. (frus XVII doc 2) Il caso della Romania veniva citato spesso; essa veniva definita “l'esempio più coraggioso” (“the most daring example”, frus XVII doc 10).

Il regime di Ceausescu, nel corso degli anni Sessanta, adottò una forma di “Comunismo nazionale”, prendendo iniziative autonome in campo economico e politico. Il governo rumeno, per preservare il processo di industrializzazione del paese, si oppose con successo alla decisione sovietica di far avanzare l'integrazione economica del Blocco, applicando una forma di divisione internazionale del lavoro, in base alla quale alla Romania sarebbe spettato il ruolo di paese fornitore di materie prime.

Nel luglio del 1963, a una riunione del COMECON, Kruscev concesse alla Romania una certa autonomia economica. Nell'aprile del 1964, il governo rumeno dichiarò che la Romania non avrebbe partecipato a nessuna conferenza internazionale da cui fosse stata esclusa la Cina, portando così in pubblico la sua dissidenza politica da Mosca e la sua appartenenza allo schieramento filo-cinese, fatto già noto agli osservatori statunitensi.⁷⁵

Ovviamente gli Stati Uniti, potendo soltanto osservare dall'esterno, non avevano una conoscenza vera e propria degli equilibri interni al Blocco né della dialettica tra Mosca e i singoli regimi. Ciò a cui assistevano era una generale tendenza verso una maggiore indipendenza e capacità decisionale dei singoli stati, un deciso interesse per gli scambi con l'occidente e l'ambizione a realizzare forme di “comunismo nazionale”, il tutto con l'acquiescenza di Mosca.

Nel caso della Romania, per esempio, si potrebbe arguire che la maggiore capacità negoziale che aveva con Mosca dipendesse anche dal suo peso strategico all'interno del Blocco, non trascurabile e non paragonabile a quello di altri paesi. L'Urss non avrebbe permesso la sua uscita dal Blocco, come era accaduto con l'Albania di Hoxha, il principale sostenitore di Pechino nella disputa sino-sovietica, con cui l'Urss aveva rotto i rapporti nell'ottobre del 1961; ciò dava a Ceausescu una certa capacità di leva, che

⁷⁵ Ben Fowkes, *L'Europa orientale dal 1945 ad oggi*, Il Mulino, 2000, p. 117; Nicolas Werth, *Storia della Russia nel Novecento*, Il Mulino, 1990, p. 506.

rendeva il caso rumeno più eccezionale che rappresentativo nel quadro generale delle tendenze del Blocco.

Gli Stati Uniti avevano intenzione di sfruttare il nuovo clima e le tendenze nel Blocco a proprio vantaggio, ma erano consapevoli che i dirigenti sovietici avevano preoccupazioni simili alle loro, a cui si sommavano quelle per la nuova disponibilità/apertura dell'amministrazione nei confronti dei regimi dell'est europeo.

In un discorso, tenuto il 6 Aprile, a Miskolo, in Ungheria, Kruscev metteva in guardia dai tentativi occidentali di fare leva sui sentimenti nazionalisti e ammoniva riguardo al fatto che, poiché la minaccia di una guerra era diminuita, alcuni membri del Blocco stessero pensando di poter allentare i legami con l'Urss.

Secondo le valutazioni dell'intelligence, l'Urss, entro certi limiti, approvava il miglioramento delle relazioni economiche ma temevano che la distensione tra est e ovest e le politiche statunitensi avrebbero ulteriormente indebolito i vincoli interni al Blocco, e volevano preservare la preminenza sovietica su di esso, anche presentando un'immagine di coesione sulle politiche di base.⁷⁶

Alcune valutazioni appaiono eccessivamente ottimistiche ed eccessivamente certe della solidità politica e del radicamento di questi regimi nei rispettivi paesi e della capacità di elaborare nuove politiche e riformare i sistemi nazionali, soprattutto se viste col senno di poi e con la conoscenza che oggi si ha della situazione interna dei paesi del Blocco.

Ad esempio, nelle considerazioni politiche intorno alle misure proposte per l'attuazione della politica di *bridge-building*, si esprime fiducia nel fatto che la "tranquilla rivoluzione" in atto nell'Europa orientale sarebbe continuata anche negli anni a venire e che il compito degli Stati Uniti, in quella situazione, fosse quello di incoraggiare e facilitare il processo di liberalizzazione, di riforma delle economie e di incremento del grado di indipendenza dall'Urss, muovendo verso l'obiettivo finale dell'autodeterminazione e della piena indipendenza, ossia, della dissoluzione del Blocco sovietico e del ricongiungimento dell'Europa dell'est a quella dell'ovest.⁷⁷

Davanti alla crisi dell'autorità sovietica e alla frammentazione e dispersione del potere decisionale all'interno del Blocco, Washington si trovava nella necessità di dover prendere delle decisioni. Come si è visto, una delle priorità era il mantenimento dello

⁷⁶ Research Memorandum RSB-39, "Soviet Concern Over Flexibility of US Policy Toward Communist Countries", 10 Aprile 1964, Johnson Library, NSF, Country File, USSR, Box 216, Folder 6..

⁷⁷ Paper Prepared in the Department of State, "NSAM 304. Action Program for US Relations with East Europe, senza data, in FRUS 1964-1968, Vol. XVII, doc. 12.

stato delle relazioni avviate con Mosca e del livello contenuto della tensione bipolare. L'opinione generale era, però, che da Mosca non ci si dovessero aspettare, nel breve periodo, mosse importanti o proposte risolutive delle questioni fondamentali della Guerra Fredda, anche a causa delle difficoltà che stava attraversando sul fronte interno. La convinzione si rafforzò dopo che, nell'ottobre del 1964, Kruscev fu estromesso dalla segreteria del PCUS e dalla guida del governo.

b) *La disputa sino-sovietica.*

Nonostante le difficoltà, Mosca continuava ad essere la forza preponderante e, grazie alla sua posizione di superiorità militare ed economica, nonché grazie al prestigio e alla tradizionale autorità di cui continuava a godere, non sembrava che la sua posizione di leadership corresse il rischio di venire meno del tutto.

Come si è visto, però, il movimento internazionale stava diventando progressivamente più complesso e diversificato, e al suo interno si osservavano non solo quelli che gli osservatori statunitensi definivano “impulsi nazionalistici vecchio stile” da parte dei singoli paesi, ma anche la formazione di veri e propri schieramenti interni.⁷⁸

La “diffusione del potere” non riguardava, infatti, solo i satelliti dell'Europa orientale, i quali sperimentavano un'inedita autonomia ma senza mettere davvero in discussione l'appartenenza al Blocco; essa riguardava anche il comunismo al di là della sfera di influenza europea, ossia i partiti e i regimi non compresi nel Blocco che, per ragioni geografiche, culturali e di contesto socio-economico, erano già distanti, in un certo senso, dall'Urss ma anche se riconoscevano l'autorità, ma soprattutto riguardava la Cina, paese che non solo era stato, fino ad allora, un alleato stretto, ma che era anche

⁷⁸ “A remarkable survival of old-fashioned impulses of nationalism”. In NIE 10-61, “Authority and Control in the Communist Movement”, p. 16, in Jonsson Library, NSF, NIE, Box 1, Folder 10-61 to 10-64 Communist States.

una potenza di calibro tale che il suo posizionamento rispetto alla leadership sovietica aveva la capacità di causare effetti profondi nel movimento e al di fuori di esso.

L'inizio degli anni Sessanta vide l'esplosione della disputa sino-sovietica.

Questa era ancora lontana dagli apici di tensione che avrebbe raggiunto alla fine del decennio e, ciò nonostante, era già ritenuta essere praticamente insanabile; persino un eventuale avvicinamento ai vertici dei due partiti avrebbe potuto forse diminuire la tensione ma non risolvere le fondamentali divergenze tra i due.⁷⁹

I due paesi, che avevano iniziato ad accumulare tensioni fin dagli anni Cinquanta, si trovavano ora in una situazione di palese divergenza. La rottura non riguardava semplicemente un contrasto tra gli interessi della Cina e le direttive sovietiche, bensì toccava questioni al cuore della struttura stessa del sistema comunista e aveva dato luogo alla nascita di due fazioni opposte, riunite intorno ai due contendenti, diventando, agli occhi dell'occidente, una lotta per il controllo e la supremazia sull'intero movimento.⁸⁰ Già si prevedeva che il controllo sovietico sul movimento comunista internazionale sarebbe continuato a diminuire, a causa delle pressioni dei singoli paesi per l'ottenimento di maggiore autonomia nazionale, e che gli sviluppi in corso avrebbero sottratto all'Urss l'autorità che le derivava dal poter affermare di essere alla guida di un movimento unico, unito sulla base di un'unica interpretazione della società.⁸¹

Gli organismi del movimento internazionale erano stati teatro e, al tempo stesso, strumento della disputa. Gli attacchi di Pechino all'operato della dirigenza sovietica e i tentativi di Mosca di ristabilire la disciplina, avevano fatto sì che si creassero delle fazioni in supporto dell'una o dell'altra potenza. La fazione filo-cinese era minoritaria ma si trattava comunque di una rottura nel modello di autorità unica con cui il movimento era stato guidato sino ad allora.

Le prime serie frizioni furono registrate dall'intelligence americana nel 1960. In occasione di alcune conferenze (l'incontro della Federazione Mondiale dei Sindacati a Pechino e un incontro dei Partiti Comunisti a Bucarest, entrambi a giugno, e le

⁷⁹ NIE 10-61, "Authority and Control in the Communist Movement", p. 15. Johnson Library, NSF, NIE, Box 1, Folder 10-61 to 10-64 Communist States.

⁸⁰ NIE 10-2-64, "Prospects for the International Communist Movement", in Johnson Library, NSF, NIE, Box 1, Folder 10-61 to 10-64; Airgram from the Department of State to All American Diplomatic and Consular Posts, Washington, 7 maggio 1964, p. 5, in Johnson Library, NSF File, Country File USSR, Box 217, Folder 6.

⁸¹ NIE 11-9-62, "Relations with the Communist World", FRUS 1961-1963, pp. 427-428. data

celebrazioni della Rivoluzione d'Ottobre che si tennero a novembre a Mosca), la contrapposizione emerse chiaramente nei tentativi di entrambi di raccogliere consensi contro le posizioni dell'altro. L'Urss cercò di far approvare delle posizioni volte sostanzialmente a riaffermare la supremazia sovietica e a riportare i cinesi sotto la propria disciplina.

Le divergenze, dal punto di vista dottrinario e ideologico, riguardavano i concetti dell'inevitabilità della guerra e della coesistenza pacifica e la possibilità della transizione pacifica al socialismo. Le relazioni con l'Occidente sembravano avere un ruolo di primo piano nella disputa: in occasione di uno degli scontri, nel 1960, Kruscev accusò la dirigenza cinese di rifiutare di capire che una guerra con il Blocco capitalista sarebbe stata disastrosa per il mondo intero, e affermò che anche Lenin avrebbe rivisto la teoria dell'inevitabilità della guerra se fosse vissuto nel 1960.⁸²

Il tentativo sovietico di far approvare una condanna del “fazionalismo” e il “comunismo nazionale” fallì. Nonostante il raggiungimento di un compromesso comune per la stesura del documento finale, e nonostante fosse riuscita a raccogliere il sostegno della maggioranza del movimento, l'Urss non riuscì a imporre la propria autorità alla dirigenza cinese.

Dal punto di vista Mosca, e come le analisi statunitensi sottolineavano con forza, la vera novità era l'aver dovuto affrontare un dibattito interno su questioni riguardanti l'affermazione della propria autorità, senza per altro essere poi riusciti ad imporla completamente. Questo segnava un precedente importante e un punto di non ritorno nell'evoluzione degli equilibri interni al movimento.

L'appoggio al regime di Pechino arrivava soprattutto dai partiti e regimi asiatici, tra cui spiccavano la Corea del Nord e il Vietnam del Nord. Tra questi, l'autorità sovietica aveva sempre dovuto competere con l'influenza della Cina, per ovvie ragioni geografiche e culturali. L'Asia era un'area in cui la capacità di controllo sovietica era assai meno sicura che in Europa. Pechino, invece, non solo si trovava in una posizione avvantaggiata per esercitare la propria influenza nell'area ma, rispetto a Mosca, poteva anche proporla con modalità diverse da quelle sovietiche, ossia lasciando spazio all'autonomia dei vari movimenti o regimi per decidere in base ai contesti locali e alle loro esigenze specifiche il corso delle loro azioni.⁸³

⁸² In Rosemary Foot, *The Practice of Power. US Relations with China since 1949*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 128

⁸³ NIE 10-61, p. 12. In Asia, presso i partiti minori, l'influenza cinese era altrettanto forte di quella sovietica e in alcuni casi la superava.

Il regime di Hanoi, dopo aver inizialmente cercato di mantenersi neutrale nell'ambito della disputa sino-sovietica, sembrava tendere più verso la parte cinese, se pure sempre cercando di non avvicinarsi troppo e di non rompere i legami con Mosca.⁸⁴

La disputa sino-sovietica non destava timori di un conflitto; anzi si riteneva che entrambi i contendenti fossero consapevoli delle gravi conseguenze che avrebbe avuto una rottura aperta e che conservassero comunque la capacità di agire di concerto contro l'Occidente, specialmente in caso di sfide maggiori.⁸⁵

Era evidente, però, che le divergenze tra i due giganti comunisti erano anche di ordine strategico. La disputa, infatti, aveva anche un aspetto militare, anzi più precisamente legato alla questione nucleare. Il regime cinese, infatti, stava lavorando alla costruzione di armi atomiche proprie, con il sostegno dell'Urss; nel 1960 la collaborazione si interruppe bruscamente e i tecnici sovietici, che erano stati inviati in Cina per assistere il programma nucleare cinese, furono richiamati in patria. Già nel giugno del 1959 i sovietici avevano rinnegato un precedente accordo che prevedeva la fornitura di un prototipo della bomba, poiché all'epoca erano in corso a Ginevra i negoziati sulla messa al bando dei test nell'atmosfera (il Test Ban Agreement, che fu firmato nel 1963).

Agli osservatori americani appariva una situazione in progressivo deterioramento e difficilmente sanabile; le posizioni dei due paesi si avviavano verso l'inconciliabilità e l'esistenza di una divisione profonda all'interno del movimento sarebbe stata una caratteristica con ogni probabilità permanente, che avrebbe alimentato la generale tendenza all'autonomia e al risorgere di "impulsi nazionalistici" che si osservava nel sistema comunista in generale.

L'esistenza di due poli così forti, infatti, avrebbe consentito a molti soggetti minori di giostrarsi tra i due o di scegliere di volta in volta da che parte tendere, a seconda della convenienza, permettendo a cui avesse saputo approfittare della situazione, di acquisire ancora maggiore autonomia e libertà di movimento.⁸⁶

Le difficoltà della leadership sovietica con la Cina di Mao erano partite da molto lontano.

⁸⁴ NIE 10-2-64, "Prospects for the International Communist Movement", p. 1 e 9-10. In Johnson Library, NSF, NIE, Box 1, Folder 10-61 to 10-64.

⁸⁵ NIE 10-61, "Authority and Control in the Communist Movement", pp. 15. Johnson Library, NSF, NIE, Box 1, Folder 10-61 to 10-64 Communist States. Si notava, poi, che le divergenze non avevano messo fine alla cooperazione su alcune questioni; per esempio non avevano intaccato la coesione di Mosca, Pechino e Hanoi nell'azione in Laos. Ibid. pp. 7-8.

⁸⁶ Ibidem.

La morte di Stalin e le politiche di destalinizzazione avevano riformato, se non smantellato, pezzi del sistema di potere staliniano, impossibile da continuare a proporre. La seconda metà degli anni Cinquanta aveva visto l'Unione Sovietica in affanno, costretta a fare fronte a ribellioni nel Blocco, che ne mettevano a rischio l'integrità, e ad accettare il contributo della dirigenza cinese per riportare l'ordine politico e dottrinario nel movimento.

Insieme alle riforme di Kruscev, l'affacciarsi della Cina in un ruolo cardine all'interno del movimento fu l'altra novità degli anni Cinquanta.

Le rivolte del 1956 erano state represses ma avevano lasciato strascichi, primo fra tutti il nuovo ruolo che la Cina si era assunta all'interno del movimento, di garante dell'ortodossia ideologica e di sostegno all'autorità sovietica.

Il profilarsi di Mao come nuovo guardiano dell'ortodossia non tardò a creare tensioni. Il processo che avrebbe portato alla palese rottura dei rapporti, avvenuta alla fine degli anni Sessanta, partiva anch'esso da lontano. Gli osservatori statunitensi che avevano tenuto d'occhio la Cina sin da quando si era insediato al potere avevano sempre visto nel gigante asiatico una potenza in attesa di raggiungere il suo status. Nelle elaborazioni di previsioni per il futuro su cui si articolavano le politiche della Guerra Fredda, l'Asia era vista come un'area in transizione, di cui si cercava di indovinare i destini un po' basandosi su concezioni tradizionali e mappe geopolitiche e un po' prendendo atto dei processi effettivamente in atto, come l'emergere dei paesi in via di sviluppo, le guerre di liberazione nazionale, le terze vie dei movimenti insurrezionali e il successo del comunismo come ideologia rivoluzionaria. Ragionando per principi realistici e precedenti storici, la Cina era considerata il paese dominante dell'Asia e una potenza *in potenza*, al punto che il ruolo di alleato-satellite di Mosca non le si addiceva e non poteva che essere temporaneo.

Nel corso del decennio seguito all'insediamento al potere di Mao, le posizioni in merito alla China Policy e al suo futuro erano state varie. Ad una politica di chiusura faceva riscontro, a porte chiuse, una maggiore pluralità di opinioni, accomunate dalla consapevolezza che la separazione/la fine dell'alleanza sino-sovietica sarebbe andata a vantaggio degli Stati Uniti e dell'Occidente.

Era generalmente riconosciuto il fatto che Pechino non fosse un semplice satellite di Mosca, ma piuttosto un alleato fedele; non era necessario che l'Urss imponesse il suo

diretto controllo sul regime poiché quest'ultimo seguiva volontariamente la leadership sovietica in politica estera.

Era ugualmente opinione condivisa che la politica americana dovesse mirare a separare i due alleati, ma si divergeva su quale politica sarebbe stata la più indicata a raggiungere questo risultato.⁸⁷

Inoltre, mentre alcuni vedevano nella Cina un paese arretrato, ostaggio di un regime di fanatici e legato a doppio filo a Mosca, altri, con uno sguardo rivolto al futuro, continuavano a pensare alla Cina come alla potenziale potenza chiave dell'Asia, troppo strategicamente importante per pensare che si sarebbe sempre accontentata in eterno del ruolo di gregario dell'Urss. Già da allora non era possibile considerarla un fantoccio di Mosca, ma col tempo, insieme al consolidamento politico ed economico, era assai probabile che si sarebbe naturalmente orientata verso una sempre maggiore indipendenza.

All'epoca, il distacco dall'Unione Sovietica era considerato di per sé auspicabile ma era anche la condizione essenziale per pensare di avviare un dialogo con Pechino, insieme, però, all'avvento al potere di nuove forze politiche meno ideologizzate e più moderate.

Negli anni Sessanta la situazione era in parte diversa. Il legame con Mosca non era in sé non era ritenuto una motivazione per escludere di avere dei contatti e una qualche forma di dialogo.

Nel momento in cui si iniziava a dialogare con l'Urss, a coltivare la costruzione di ponti con l'Europa orientale e si riconosceva che i comunisti non erano tutti uguali, i cinesi non sembravano essere altrettanto "maneggevoli" dei sovietici o dei dirigenti del Blocco.⁸⁸

Non vi era la stessa disponibilità ad allacciare relazioni commerciali e diplomatiche che vi era con l'Urss e i regimi del Blocco. Le condizioni erano senza dubbio molto diverse. I contatti diplomatici tra Washington e il regime di Pechino erano pressoché assenti, fatta eccezione per i colloqui di Varsavia; la questione di Taiwan continuava ad essere un ostacolo al raggiungimento di una posizione comune e il comportamento di Pechino

⁸⁷ Negli anni Cinquanta, vi era chi, come John Foster Dulles, riteneva che la politica dura di chiusura e fermezza avrebbe, col tempo, mostrato a Pechino gli svantaggi della sua collocazione e avrebbe spinto il regime a distaccarsi dall'influenza sovietica nel suo stesso interesse; al contrario, altri, come ad esempio Chester Bowles, ritenevano che una politica più moderata, che lasciasse aperta la porta a negoziati pacifici e che desse modo alla dirigenza cinese di sviluppare la propria indipendenza senza dover sempre confrontarsi con la rigida contrapposizione con l'Occidente, avrebbe, nel lungo periodo, agevolato il distacco tra Pechino e Mosca e preparato il terreno per una relazione meno squilibrata/antagonistica con gli Stati Uniti. Gordon Chang, *Friends and Enemies*, pp. 82-88.

⁸⁸ "We do not think all Communist are identical" in McGeorge Bundy, Memorandum for the President, 21 Ottobre 1964, p. 2. Johnson Library, NSF, McGeorge Bundy Files, Box 18, Folder 4.

in occasione delle crisi delle Offshore Islands aveva convinto gli osservatori di trovarsi davanti ad un regime pericoloso e con pochi freni.⁸⁹ Inoltre, la diffidenza e l'ostilità erano ricambiate: non vi era, da parte del governo di Pechino, la manifestazione di un interesse a migliorare le relazioni con gli Stati Uniti. A ciò si sommarono, in quegli anni, l'acquisizione delle armi nucleari e il coinvolgimento di Pechino nel conflitto in Vietnam.

Al tempo stesso, però, si era consapevoli del fatto che la politica americana fosse ormai anacronistica e richiedesse di essere aggiornata, per diventare quantomeno simile alla politica adottata nei confronti dell'Unione Sovietica, dura quando necessario ma anche flessibile e aperta al dialogo.

Gli aspetti più rigidi della *china policy* andavano dunque abbandonati. Come si vedrà meglio in seguito, questa era la raccomandazione che arrivava da più parti: inizialmente era stato un gruppo interno al Dipartimento di Stato, le cosiddette China Hands a sostenere la necessità di una politica diversa; nel giugno 1966 uno studio redatto congiuntamente dal Dipartimento di Stato e da quello della Difesa, raccomandava di abbandonare la politica di isolamento diplomatico, senza per questo rinunciare al contenimento della Cina.⁹⁰ Il problema era però come cambiare, quanto e in che tempi. Modificare la politica verso la Cina esponeva ad una serie di ripercussioni, sul fronte domestico perché, anche se la questione cinese, col tempo, era diventata una questione politicamente meno scottante di quanto non fosse stata in passato, abbandonare la posizione tenuta sino ad allora equivaleva pur sempre ad ammettere una sconfitta, e sul fronte della politica estera, poiché gli Usa erano alleati con Taiwan e questo passo rischiava di essere interpretato come un voltafaccia verso un alleato o peggio come un cedimento nel Pacifico.

In più, le divergenze con l'Unione Sovietica e la guerra del Vietnam aggiungevano un ulteriore lato al dilemma cinese.

L'alleanza di un tempo si era ormai guastata e all'orizzonte non si vedevano possibili soluzioni della disputa, cosa che aggiungeva importanti implicazioni ad un'eventuale politica di apertura. La convinzione che Pechino sarebbe stata la prima potenza ad avvantaggiarsi di una vittoria dei nord-vietnamiti nella guerra in Indocina era ovviamente un altro elemento che non poteva non entrare nel calcolo politico. Come si

⁸⁹ Gordon Chang, *Friends and Enemies*, pp. 143-144.

⁹⁰ Special state-defense study group "Communist China Long range study", giugno 1966

vedrà, la guerra del Vietnam ebbe però anche un effetto catalizzatore nella modifica della *china policy*.

Il bacino d'interesse della Cina, del resto, era costituito dai paesi del cosiddetto Terzo Mondo e dai movimenti rivoluzionari. Era prevedibile che Pechino, che iniziava ad emergere come una potenza di per sé, sia pure ancora con forti difficoltà di ordine economico e una limitata capacità di proiezione, non intendesse lasciare che l'agenda sovietica le imponesse una strategia per queste aree; oppure, più probabile ancora, Pechino poté cogliere l'occasione della svolta di Chruščëv per far emergere con chiarezza il proprio profilo politico e il proprio ruolo nel movimento comunista e nelle lotte di liberazione nazionale, entrando direttamente in competizione con Mosca.

Secondo capitolo.

La distensione con l'Unione Sovietica.

Che gli Stati Uniti avessero interesse a ridurre le tensioni con l'Unione Sovietica era un fatto banale e quasi scontato. Come fa notare Keith L. Nelson, se si definisce la distensione in generale, come una rilassamento nelle relazioni a seguito di un picco di tensione, essa è una fase ricorrente e inevitabile nella relazione tra due potenze (Keith L. Nelson, *The Making of Détente*, introd. p. xv). (In nota 9: alcuni usano il termine come se indicasse una politica, altri lo riconducono a una condizione o a un periodo o a un processo, altri cercano di ricostruire un significato empiricamente partendo da indicatori come cooperazione, dialogo sul disarmo, rapporti economici.) Più precisamente, Richard Stevenson la definisce: "il processo di allentamento delle tensioni tra due stati i cui interessi sono così radicalmente divergenti che una riconciliazione è intrinsecamente limitata (*the rise and fall of Détente* (1985) p. 11

Di distensione in questo senso si parlava e si discuteva da sempre. Come anche Dean Rusk sottolineò nelle sue memorie: "*Public opinion about U.S.-Soviet Relations tends to swing back and forth like a pendulum between something called "détente" and the "Cold War."* Such sloganeering misses the point. Both elements have been involved in

*our relations since World War II. Despite many crises, numerous agreements have been reached. Our relations have never been as good as “détente” or as bad as the “Cold War”.*⁹¹ Ciò rende forse meglio l’idea rispetto ad un’altra definizione che Rusk diede della distensione come di un “*processo e non di una condizione*” (cit in rise and fall of détente p. 9, détente hearings 1974), poiché riconosce la complessità e anche l’ambiguità della distensione, in quanto distensione e tensione non solo si alternarono, ma a volte coesistettero nel rapporto bilaterale.

La fondamentale divergenza di interessi con l’Unione Sovietica non venne mai meno, alimentata da visioni ideologiche contrastanti, una politica di aspirazione globale e dall’equilibrio del terrore che, a partire dall’introduzione dei missili ICBM, poneva rischi altissimi per entrambi.

Nonostante la pericolosità della contrapposizione strategica e le numerose occasioni di crisi che si presentarono nel corso di decenni, la consapevolezza delle potenziali conseguenze di una guerra tra le due superpotenze fu sempre presente.

La superiorità americana era stata un dato acquisito sin dall’inizio dell’era nucleare. A lungo gli Stati Uniti avevano fatto affidamento sulla superiorità strategica per edificare la propria strategia di sicurezza, basandola sul meccanismo della deterrenza. La deterrenza si basava sull’essere in grado, col primo attacco, di annichilire le forze dell’avversario/nemico, privandolo della capacità di colpire a propria volta o quanto meno di arrecare danni di entità inaccettabile/infliggere perdite inaccettabili con la rappresaglia. Fintanto che gli Stati Uniti avessero conservato questa capacità, la superiorità strategica avrebbe potuto essere usata per scoraggiare l’Unione Sovietica dall’attaccare e dal ricattare.

Che cosa fosse “l’inaccettabile” era una questione che, dietro le quinte, veniva discussa fin dall’inizio dell’era nucleare. Sostanzialmente, lo scopo del continuo ampliamento e miglioramento dell’arsenale strategico era quello di controbilanciare e annullare il più possibile della capacità distruttiva dell’avversario, sapendo che ciò costituiva l’unica vera difesa nel caso di una guerra nucleare. Per questa ragione, l’idea di porre dei limiti all’uso della forza strategica in caso di un conflitto generale non era nemmeno contemplata; l’unica opzione era quella di colpire con tutta la forza di cui si era capaci.

⁹¹ Dean Rusk, “*As I Saw It. A Secretary of State’s Memoirs*”, I.B. Tauris&Co Ltd Publishers, London, 1991. p. 309.

L'idea di utilizzare la diplomazia o il negoziato a conflitto già iniziato era ugualmente da escludere.⁹²

Dopo la crisi di Cuba, il dialogo sul problema della corsa agli armamenti, della diffusione del nucleare e del controllo della tensione all'interno dell'equilibrio strategico, entrò a far parte stabilmente del rapporto bipolare. In questo modo la distensione divenne un carattere sistemico della relazione tra le due superpotenze/della politica verso l'Unione Sovietica, coesistendo col contenimento. Essa non significava, infatti, che fossero disposti a venire meno alla loro politica di contenimento nei confronti di Mosca, fintanto che questa avesse continuato ad avere il suo atteggiamento di competizione e ostilità nei confronti dell'Occidente e fintanto che l'estensione della sua influenza nel mondo avesse continuato a costituire una minaccia per gli interessi o per la sicurezza degli Stati Uniti e dell'Occidente.

Il contenimento, nella sua concezione originale, non era esclusivamente basato sulla competizione strategica: quella sovietica era sempre stata considerata/vista come una minaccia a trecentosessanta gradi.

La volontà di impegnarsi insieme nella ricerca di soluzioni al problema del pericolo nucleare e di considerare, nelle proprie decisioni, il controllo degli armamenti e il bisogno di mantenere un equilibrio stabile con l'Urss come fattori importanti se non decisivi, introdussero però uno stabile elemento di dialogo e distensione nel rapporto bilaterale. Esso fu portato avanti, per quanto possibile e nei limiti di ciò che le circostanze dell'epoca resero possibile, portando alle decisioni di abbandonare l'MLF, di porsi dei limiti nella costruzione di sistemi ABM, di imboccare la via della non-proliferazione insieme a Mosca.

Dalla metà degli anni Cinquanta in poi, era stato chiaro che, col passare del tempo, i progressi della tecnologia militare, e gli investimenti messi in atto dal governo sovietico, avrebbero gradualmente eroso il vantaggio di cui godevano e un futuro non lontano gli Stati Uniti non avrebbero più potuto contare sul fatto che l'Urss non sarebbe stato in grado di sferrare un attacco devastante anche con le poche forze rimaste dopo un attacco. In particolare, l'avvento delle armi termonucleari (introdotte nel 1955) introdusse un importante cambiamento nell'equilibrio strategico: rispetto alle bombe atomiche, esse consentivano infatti di arrecare perdite incommensurabilmente maggiori

⁹² Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1999, pp. 179-188.

con un numero ridotto di armamenti. Una volta che fosse venuta del tutto meno la correlazione tra la consistenza quantitativa degli arsenali e l'effetto deterrente che essi esercitavano, e la possibilità di una rappresaglia da parte dell'Urss fosse divenuta reale, le modalità del confronto sarebbero cambiate per entrambi.

Il momento della svolta non tardò ad arrivare. Verso la fine del decennio l'idea che il deterrente nucleare fosse il cardine e il principale elemento della forza militare americana, aveva ormai fatto il suo corso. Occorse però del tempo affinché fossero realizzate pienamente le implicazioni della nuova situazione strategica e ne fossero tratte delle indicazioni per una nuova linea strategica. L'amministrazione Eisenhower non ruppe mai veramente con l'assunto che le armi strategiche, e il loro impiego immediato alla massima capacità della loro potenza distruttiva, fossero la pietra miliare della difesa e l'unica strategia possibile in caso di conflitto con l'Unione Sovietica, basandosi anche sull'assunto che nemmeno Mosca avrebbe combattuto con un braccio legato dietro la schiena e che l'escalation fosse dunque inevitabile.⁹³ Era però evidente che le circostanze richiedevano un aggiornamento della strategia di sicurezza statunitense, e che questa non avrebbe richiesto decisioni e cambiamenti solamente in ambito militare, ma che ci sarebbero state ricadute anche sull'ambito più prettamente politico del *warfare* della Guerra Fredda. La nuova strategia statunitense avrebbe cioè richiesto la reintroduzione della politica nella previsione e nella gestione dell'andamento di una crisi o di un conflitto militare.

L'apertura della nuova era strategica, quella della M.A.D (freedman p. 245-), della guerra limitata e della risposta flessibile, come si vedrà, aveva delle implicazioni che andavano oltre la sicurezza nazionale statunitense.

La necessità di ridurre il rischio/probabilità di uno scontro militare tra Stati Uniti e Unione Sovietica, era effettivamente una questione ricorrente nel discorso pubblico, politico e diplomatico, statunitense e occidentale, sin dalla fine degli anni Cinquanta.

All'epoca risalivano i primi veri negoziati bilaterali sulla limitazione del pericolo nucleare. Nel 1958 l'Urss annunciò la sospensione unilaterale dei test nell'atmosfera. L'intelligence statunitense lo venne a sapere in anticipo ma l'amministrazione non poté impedire quella che considerò una mossa propagandistica, destinata ad avere un impatto

⁹³ Ibidem.

forte sull'opinione pubblica mondiale e sulle classi dirigenti dei paesi alleati. In quegli anni, infatti, si stavano diffondendo preoccupazioni e paure presso l'opinione pubblica occidentale e non solo, sulle conseguenze delle ricadute dei test nucleari nell'atmosfera (*fallout*) e sulle capacità distruttive degli armamenti di nuova generazione. [in nota: le paure riguardo alle conseguenze del *fallout* avevano iniziato a diffondersi dopo che una serie di test statunitensi effettuati sull'atollo Bikini nel marzo del 1954 avevano provocato la morte/danni alla salute ad un equipaggio di pescatori giapponesi; l'incidente scatenò il primo allarme presso l'opinione pubblica. A partire da allora, iniziarono a diffondersi notizie sugli effetti delle radiazioni, anche grazie ad interventi/dichiarazioni di medici e scienziati. La paura del *fallout* iniziò ad essere discussa su ogni tipo di media e permise di articolare paure più generali riguardo al nucleare e diede il via ad una campagna per fermare i test. La prima proposta in tal senso fu avanzata da Adlai Stevenson, candidato democratico alle presidenziali, durante la campagna del 1956, e fu poi ripresa alle primarie del 1960. (Paul Boyer in *Fallout. A Historian reflects on America's Half-Century Encounter with Nuclear Weapons* p. 82-83)

Durante gli anni a cavallo tra i due decenni, la percezione della minaccia sovietica cambiò drasticamente. A quell'epoca si prese atto del fatto che fosse stata raggiunta una situazione di stallo nel sistema della deterrenza nucleare; in generale, l'equilibrio strategico/il sistema della deterrenza stava cambiando pelle e in questo processo, cambiamenti di ambito più strettamente militare richiedevano aggiustamenti politici e aspetti politici influivano su decisioni di ordine tecnico. Occorse la crisi di Cuba, e l'aver stabilito con chiarezza che l'attacco nucleare non era più una possibilità contemplata dalle due superpotenze, per dare la spinta ad entrambe ad avviare un dialogo.

Come si è visto nel primo capitolo, l'evoluzione delle politiche sovietiche a partire dalla morte di Stalin aveva avuto un impatto profondo sulle relazioni di Mosca con i paesi del Blocco e sul movimento comunista in generale. Il cambiamento avvenuto era rilevante non solo riguardo alle relazioni di Mosca con gli oggetti della sua influenza, ma anche riguardo alle relazioni con gli Stati Uniti e la valutazione statunitense della politica sovietica, e anche del ruolo che l'ideologia ricopriva nella sua formulazione, si fece più sofisticata e sfumata.

Già con l'avvio del processo di destalinizzazione, il modo in cui l'Urss si proiettava nel mondo aveva iniziato ad essere giudicato diversamente. Dopo la morte di Stalin, Chruščëv aveva lanciato una vera e propria offensiva diplomatica basata sul concetto di "coesistenza pacifica". Guardare fonti su Urss

Nel corso del XX Congresso del Pcus, tenutosi nel febbraio del 1956, nel corso del quale Chruščëv denunciò i crimini di Stalin, fu anche recuperata la nozione di "coesistenza pacifica". Questa idea, di per sé non una novità introdotta dalla nuova dirigenza ma recuperata dopo che Stalin l'aveva abbandonata negli anni 20, consisteva nel respingere l'idea dell'inevitabilità del conflitto con l'Occidente, senza per questo abbandonare la nozione dell'inevitabile trionfo del socialismo né rinunciare alla competizione con esso con mezzi non militari.⁹⁴

Il governo americano l'aveva sì considerata un fatto strumentale, mirante a metterli in difficoltà con la loro stessa opinione pubblica e con gli alleati europei, ma, al tempo stesso, l'intelligence e gli osservatori statunitensi non avevano mancato di rilevare che essa era stata una svolta dottrinarica, politica e strategica, per l'Unione Sovietica.

Col tempo e con i successivi sviluppi, la valutazione statunitense era stata che anche il ruolo dell'autorità ideologica nella leadership sul movimento comunista e i probabili sviluppi futuri negli equilibri interni ad esso erano stati influenzati da questi cambiamenti e avrebbero continuato ad esserlo.

La presa di coscienza della gravità dei rischi impliciti un conflitto con gli Stati Uniti ebbe senza dubbio un ruolo nella decisione, cosa che apparve chiara anche agli occhi degli analisti statunitensi dell'epoca. Oltre che a offrire respiro/tregua? dalla minaccia costante di un conflitto nucleare, la nuova politica, rimuovendo il carattere di urgenza e perpetuo allarme dalla relazione tra l'Urss e l'Occidente, doveva ricreare lo spazio per l'azione politica e diplomatica attraverso cui portare avanti i propri obiettivi.

La corsa agli armamenti e la deterrenza reciproca avevano fatto in modo che un enorme quantità di energie e risorse fossero concentrate sul lato strategico del rapporto bipolare, sia in senso concreto che figurato. L'affanno a tenere costantemente d'occhio l'equilibrio strategico e le mosse dell'avversario, tenevano costantemente entrambi in uno stato di allerta che, oltre a facilitare il precipitare di tensioni, sottraeva spazio ad altri tipi di azioni e ad altri strumenti di avanzamento della propria influenza. Questo era tanto vero per Mosca quanto lo era per Washington. Come spiega V. Zubok, "After

⁹⁴ Silvio Pons, *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale. 1917-1991*, Einaudi, Torino, 2012, pp. 268-269.

Stalin's death, a "new" foreign policy emerged that sought to reopen the diplomatic space that Moscow had enjoyed before the start of the Cold War".

Negli anni successivi, però, i momenti di distensione vera e propria furono pochi. Il *modus operandi* della Guerra Fredda era difficile da riformare, soprattutto per un sistema quale quello sovietico che usciva da decenni di applicazione dei paradigmi staliniani in politica estera.⁹⁵

I governi statunitensi, dal canto loro, videro nelle dichiarazioni sulla volontà di perseguire la distensione e negli appelli al disarmo e alla pace, una mossa tattica più che l'espressione di una volontà sincera, essendo ben consapevoli del fatto che la competizione continuava sotto altre forme.

Ancora nel 1960, il giudizio dell'intelligence statunitense era *"we do not believe that the Soviets have an urgent interest or a serious belief in the possibility of a comprehensive agreement for general disarmament"* (p. 42). Anche se probabilmente erano interessati ad accordi di natura limitata (sui test, sulle zone demilitarizzate o eventuali misure per scongiurare il rischio di attacchi incidentali), vi erano pochi dubbi sul fatto che i principali obiettivi sovietici nell'agitare la questione del disarmo fossero di natura politica e propagandistica, poiché essa era ritenuta essere un tema gradito all'opinione pubblica nel mondo non comunista e nei paesi in via di sviluppo, presso i quali speravano di riuscire a screditare gli Stati Uniti indicandoli come coloro che si opponevano al disarmo, mentre l'Urss sosteneva la pace e impegnava risorse per lo sviluppo.⁹⁶

Le dichiarazioni della dirigenza sovietica o anche solo il ragionevole assunto che le probabilità che l'Urss fosse davvero disposta a mettere in pericolo la propria sopravvivenza fossero minime, non bastavano da sole a introdurre un nuovo clima nei rapporti bilaterali, anche a fronte del fatto che i sovietici continuavano a investire pesantemente in ambito militare e aerospaziale. (basti pensare alla paura per il *missile gap*, ancora alla fine degli anni Cinquanta) dire di più su investimenti

A rassicurare sul fatto che l'equilibrio strategico non sarebbe stato sconvolto/scardinato dall'Urss, intervenne la realizzazione che fosse stata raggiunta una condizione con tutta

⁹⁵ Vladislav M. Zubok, *A Failed Empire: the Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2007, p. 94-95, cit. p. 94.

⁹⁶ NIE, "Main Trends in Soviet Capabilities and Policies, 1960-1965", 1 dicembre 1960, p. 42, NIE, Box 2, Folder 1, LBJL.

probabilità definitiva, ossia la conquista della la capacità di rappresaglia da parte di entrambe le superpotenze, la cosiddetta *second-strike capability*. Questa condizione garantiva che l'equilibrio strategico non avrebbe più potuto essere sovvertito a seguito del semplice incremento quantitativo dell'arsenale di uno o dell'altro.

La nuova era sovietica.

La distensione con l'Unione Sovietica a cui l'amministrazione Johnson lavorò, era la distensione del dopo Cuba. [se inizio con una spiegazione del concetto di distensione come rilassamento delle tensioni dopo un picco e spiego che si parla in effetti di una distensione post Cuba nel 1963 questo lo posso lasciare così. Devo spiegare che dopo Cuba cambiò qualcosa però... e introduco temi Terzo Mondo, leadership sovietica e nuovo equilibrio strategico] Essa si sviluppò a partire dalla valutazione delle condizioni dell'equilibrio strategico e delle intenzioni e delle probabili future evoluzioni della politica sovietica.

Serve un collegamento con quanto dico nelle pagine precedenti. Introdurre ouster Kruscev o quiet crisis?

Come illustrato nel primo capitolo, non solo il sistema internazionale si stava trasformando e processi avviatisi negli anni Cinquanta mostravano i loro effetti in Europa occidentale e orientale e nel Terzo Mondo, ma la stessa Unione Sovietica si trovava in una fase particolare. Le politiche messe in atto da Chruščëv, avevano liberato/innescato dinamiche di lungo periodo, che avevano trasformato le relazioni di Mosca con i paesi del Blocco e con Pechino. Inoltre, anche l'Urss aveva dovuto attrezzarsi per la sfida del Terzo Mondo, in cui doveva competere sia con gli Stati Uniti che con la Cina Popolare. Infine, anche l'Urss, come gli Stati Uniti, aveva dovuto fare fronte all'assestamento della situazione strategica in una condizione di stallo, in cui gli strumenti della pressione militare si erano dimostrati ingestibili, rischiosi e inefficaci.

Secondo l'analisi statunitense, la politica estera di Chruščëv aveva mirato a conseguire successi eclatanti in campo internazionale, in modo da supportare le ambizioni e gli

obiettivi sovietici da una posizione di forza. L'Urss aveva anche voluto presentarsi come il campione dell'anticolonialismo e il sostenitore delle lotte di liberazione nazionale, anche se poi, nei fatti, non si era impegnata a dare pieno sostegno politico o militare a tutti i movimenti di liberazione nazionale nei paesi in via di sviluppo. La disputa con la Cina era ritenuta aver avuto un ruolo importante, non solo rispetto alla questione dei paesi in via di sviluppo ma, in generale, riguardo all'evoluzione della politica sovietica. A seguito del distacco dallo stalinismo e dell'affermazione della non inevitabilità del conflitto con l'Occidente, il regime di Pechino aveva iniziato a criticare costantemente la politica sovietica, accusandola di frenare l'azione rivoluzionaria in nome di una politica gradualista che metteva gli interessi nazionali e le esigenze di sicurezza dell'Urss al di sopra degli obiettivi del movimento internazionale comunista.⁹⁷

Riferimenti bibliografici a sino sov split: friends and enemies, brothers in arms, yang kuisong?, chen jian, Sergey radchenko, The sino-soviet split in Melvin Leffler e Odd A. Westad (a cura di) The Cambridge History of the Cold War, vol. II

Già allora la disputa con la Cina era considerata, nelle previsioni e nelle analisi dell'intelligence, come il maggiore fattore di incertezza nella politica sovietica, nel presente e nel futuro, soprattutto perché essa gettava un'ombra pesante sul futuro dell'unità del movimento, all'interno del quale si stava già creando una divisione e perciò era ragionevole assumere che gli attacchi di Pechino avrebbero avuto un impatto sulle politiche sovietiche.

Come si legge in un'analisi dell'intelligence statunitense, l'obiettivo ultimo dell'Urss era quello di *"undermine their [delle potenze imperialiste] power and influence around the world. [...] To persuade them to do so step by step, pressure on their positions is alternated with the promise of detente. Thus the strategy of peaceful coexistence cloaks itself in propaganda appeals for relaxation of tension and the pursuit of peace for the sake of peace. But fundamentally underlying is the Soviets' recognition that, unless they are prepared to abandon their expansionist aims, they have no alternative, while the relationship of military power remains essentially as it is today, but to pursue their aims by limited forms of struggle which would avoid the ultimate risks"* (NIE "Main Trends in Soviet Capabilities and Policies, 1960-1965", 1 dicembre 1960, p. 37). Il fatto stesso che Mosca non avesse abbandonato la linea della coesistenza pacifica, nonostante fosse il tema che Pechino cavalcava, creando tali difficoltà all'interno del movimento, per gli

⁹⁷ NIE, "Main Trends in Soviet Capabilities and Policies, 1960-1965", 1 dicembre 1960, p. 43, NSF File, NIE, box 2, LBJL; NIE, "Trends in Soviet Foreign Policy", 2 maggio 1962, pp. 7-8, NSF, NIE, box 2, LBJL.

Stati Uniti era una riprova della convinzione con cui Mosca aveva imboccato questa direzione, che per i sovietici costituiva una necessità dal punto di vista strategico.

La questione dell'unità del movimento era però talmente vitale/cruciale che era difficile pensare che le difficoltà che incontravano non avrebbero esercitato alcun condizionamento sulla loro politica, quantomeno ponendole un freno fintanto che la disputa interna non fosse stata risolta/non si fosse stabilizzata. Nel frattempo il rischio era che *"The problems arising from "detente" over the last year may have given some of the Soviet leaders a nostalgia for Stalin's less complicated methods"* (p. 39).⁹⁸

[È corretto dire che a questo punto si temeva che la disputa sino-sovietica avrebbe potuto frenare la direzione della coesistenza pacifica intrapresa dall'Urss e che il radicalismo di Pechino e il fatto che ponesse l'accento sulla rivoluzione etc preoccupava gli Usa poiché se riuscivano a tirare una parte del movimento dalla loro, vi sarebbe stata una radicalizzazione in certe aree, altra cosa che avrebbe messo in difficoltà l'Urss.

Nelle analisi statunitensi, le divergenze alla base della disputa sino-sovietica erano ricondotte a divergenze sulla strategia comunista nel mondo in generale ossia *"al grado di rischio da assumersi nella lotta mondiale"*: la dirigenza cinese accusava Mosca di privilegiare i propri interessi, arrivando persino ad auspicare una possibile distensione tra est e ovest, mentre altrove le lotte rivoluzionarie richiedevano sostegno.

Anche se il punto di partenza delle critiche era stata la svolta dottrinarie attuata da Mosca, dietro a queste differenti visioni si vedevano però motivazioni legate all'interesse nazionale: la Cina contestava la leadership sovietica e aspirava a rafforzare la propria posizione all'interno del movimento e tra i nuovi soggetti politici, statuali e non, che emergevano nel Terzo Mondo, come si è visto nel primo capitolo

Per quanto l'analisi statunitense dedicasse ampio spazio alle divergenze su questioni dottrinarie, vi era la consapevolezza del fatto che la disputa sino-sovietica riflettesse diversi interessi nazionali, e che perciò la riconciliazione diventava sempre più improbabile man mano che l'Urss rafforzava il suo impegno nella linea politica che aveva scelto. (es. telegram from the embassy in the soviet union to the dipartment of state, 28 ottobre 1964, Country File USSR, Box 219, Folder 1, dscn 2081. Come si legge in un'analisi dell'ambasciata Americana a mosca, in occasione dell'allontanamento di Chruščëv, *"there is likely to be a truce in the sino-soviet conflict, but no real reconciliation. The conflict is basically national in nature, and in the*

⁹⁸ NIE, "Main Trends in Soviet Capabilities and Policies, 1960-1965", pp. 37-39.

struggle within the world communist movement, the soviet position has been weakened by the change...”

Il fatto che i due paesi potessero entrare in competizione sul terreno della militanza rivoluzionaria, ossia nell’ambito delle politiche verso i paesi in via di sviluppo e i movimenti rivoluzionari, aveva delle implicazioni politico-strategiche poiché l’Urss non avrebbe potuto fare a meno di reagire. Inoltre, gli Stati Uniti avrebbero dovuto preoccuparsi anche del ruolo di Pechino nel Terzo Mondo.

Effettivamente, all’inizio degli anni Sessanta, le politiche della Cina nei confronti dei paesi in via di sviluppo e il successo che la propaganda cinese sembrava riscuotere, preoccupavano i sovietici, anche se comunque, a livello materiale e finanziario, la Cina non poteva competere con l’Urss. Gradualmente i sovietici si convinsero che Pechino stesse cercando di presentarsi come la nuova avanguardia della lotta anti-imperialista, sfruttando la diffidenza con cui la linea della coesistenza pacifica era stata accolta e dipingendo l’Unione Sovietica come una potenza imperialista, bianca e industrializzata che non avrebbe messo in pericolo le sue relazioni con l’Occidente per sostenere la causa della rivoluzione nel mondo in via di sviluppo. Sino al 1963, la risposta di Mosca all’azione cinese era stata contenuta, quantomeno al di fuori delle organizzazioni comuniste internazionali dove invece gli scontri erano stati piuttosto aperti. Dopo il fallimento dei colloqui di Mosca nell’estate del 1963, un tentativo dei due paesi di negoziare, la controffensiva propagandistica sovietica divenne aperta.⁹⁹

Secondo il giudizio dell’intelligence USA, comunque, ancora nel 1960, le politiche sovietiche erano ancora fondamentalmente improntate all’ottimismo. Nell’ambito della competizione con l’Occidente, i dirigenti ritenevano che le forze politiche nel mondo si stessero muovendo in direzione favorevole all’Urss, e contro, invece, gli interessi e le posizioni occidentali: “*The world environment has been viewed as offering promise for Soviet success in a struggle waged in terms of “peaceful coexistence” [...] In particular, the movements for peace and disarmament, national liberation, and social and economic reform have all been seen as more amenable to their own influence than to that of the Western powers*”.¹⁰⁰ [guardare se posso ampliare su questo punto, per

⁹⁹ Jeremy Friedman, “Soviet policy in the developing world and the Chinese challenge in the 1960s” in *Cold War History*, Vol. 10, No. 2, May 2010, pp. 257-264; Odd Arne Westad, *The Global Cold War*, pp. 160-162.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 36.

esempio con Suri, e assicurarsi di spiegare in questo capitolo o nel primo, l'importanza delle spinte alla decolonizzazione, al dialogo e al disarmo, il fermento nel Terzo Mondo etc e come usa e Urss vi si relazionarono (guardare global cold war?) competizione per il Terzo Mondo, nuova frontiera etc]in fondo nella mia tesi l'influenza di come la politica statunitense viene percepita da terzi (op pubblica, alleati, nemici) conta... la Cina era questione controversa poi lo diventa meno... il Terzo Mondo era la nuova frontiera... il Vietnam era questione di credibilità e prestigio...]

L'ottimismo dell'era di Chruščëv era stato accompagnato alla consapevolezza di essere una superpotenza nucleare, militare ed economica, al centro di un movimento internazionale che sembrava avanzare nel mondo nonostante il contenimento in Europa; la decolonizzazione e l'interesse mostrato da molti per il modello sovietico, l'esperienza rivoluzionaria e le idee socialiste, costituivano secondo Chruščëv un'opportunità storica per l'Urss.¹⁰¹

Gli Stati Uniti, che avevano ben chiare le potenzialità di successo dell'Urss nel Terzo Mondo e cercavano di monitorare le diverse modalità di assistenza che Mosca offriva a questi paesi, all'inizio del decennio, iniziarono a rilevare un rallentamento nei programmi di *foreign aid*. Non si trattava, per il momento, di un calo sensibile nella consistenza degli aiuti, quanto piuttosto della mancata crescita di questi secondo le previsioni dettate da quanto osservato negli anni precedenti, segno che la tendenza ad investire risorse in questo campo era in fase di rallentamento.

Secondo Westad, vi erano varie ragioni che spiegavano il diminuito slancio sovietico. La politica di Chruščëv verso il Terzo Mondo aveva puntato soprattutto sulle relazioni bilaterali con i governi nazionali, sia socialisti che "radicali", affermando di voler cooperare anche allo sviluppo dei paesi non socialisti, nel nome dei comuni nemici, il colonialismo e l'imperialismo. Chruščëv aveva cercato di superare i limiti dell'approccio staliniano ai paesi via di sviluppo: quest'ultimo non era andato oltre il coltivare relazioni con i soggetti che avevano cercato la cooperazione con l'Urss, e non aveva compreso che la "transizione al socialismo" poteva avvenire con diverse forme, rischiando così di perdere il treno della decolonizzazione. Al tempo stesso, però, anche la sua politica non era andata oltre il rigido schema degli "stadi di sviluppo" e rimaneva accentrata su Mosca e la visione sovietica del resto del mondo. Il risultato era stata una

¹⁰¹ Silvio Pons, *La rivoluzione globale*, pp. 264-265; Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge, Cambridge university press, 2005, pp. 165-166.

politica che tendeva a sottovalutare i diversi livelli di evoluzione politica e le differenze nazionali e spesso non aveva un sufficiente tornaconto.¹⁰²

Nell'osservare/riportare le vicende dell'allontanamento di Chruščëv, l'ambasciatore all'epoca, Foy D. Kholer, riportava che una delle colpe maggiori che gli erano state attribuite riguardava le ingenti risorse impiegate nell'assistenza a paesi terzi, e che dunque ci si poteva aspettare che i nuovi dirigenti avrebbero calibrato meglio la destinazione del *foreign aid*. Essi infatti avevano affermato l'intenzione di voler continuare a costruire un "*fronte unito contro imperialismo, colonialismo e neo-colonialismo*", anche perché, come osservava sempre Kholer, "*the dynamics of Moscow's continuing struggle against chinese orthodoxy requires the soviets to continue along this line in practice*" ma probabilmente avrebbero cercato di valutare con più attenzione ciò che potevano ricavare dall'aiuto a paesi come India, Egitto, Algeria e Cuba, i quali tendevano a voler conservare la propria indipendenza di fondo.¹⁰³

Si prevedeva che la crescente complessità delle situazioni in cui i sovietici erano coinvolti e le occasioni di imbarazzo e difficoltà avrebbero probabilmente avuto l'effetto di moderare le prospettive per la politica sovietica nel Terzo Mondo. A ciò avrebbe contribuito anche l'emergere di paesi capaci di agire in modo indipendente e di proporsi come sostenitori dell'anticolonialismo con declinazioni differenti rispetto all'Urss.¹⁰⁴

Si può anche aggiungere, poi, che l'impresa principale dell'Urss nel Terzo Mondo a cui erano state dedicate ingenti risorse nel corso degli anni Cinquanta, ossia la costruzione dell'alleanza con la Cina e il progetto di aiutarla a modernizzarsi e a realizzare il socialismo sovietico, fosse fallita. La rottura con Pechino, invalidò anni di sostegno economico, militare e tecnologico, che anzi andavano ora a svantaggio sovietico, poiché la Cina si avviava a diventare un potenziale rivale se non una minaccia.

Era già noto che, da un punto di vista strettamente militare, l'Urss aveva difficoltà ad operare in situazioni geograficamente lontane. Chruščëv a volte si era lanciato in promesse di sostegno, che implicavano un sostegno anche di tipo militare, ma gli Stati Uniti erano consapevoli del fatto che l'Urss non disponesse del tipo di forze necessarie

¹⁰² NIE, "Main Trends in Soviet Capabilities and Policies, 1960-1965"; Odd Arne Westad, *The Global Cold War*, pp. 66-69.

¹⁰³ Telegram From the Embassy in the Soviet Union to the Department of State, 28 ottobre 1964, Country File USSR, Box 219, Folder 1, LBJL. (dscn 2081)

¹⁰⁴ NIE, "Trends in Soviet Policy", 2 maggio 1962, NIE, Box 2, Folder 4, pp. 12-13.

per intervenire in aree lontane dai propri confini, ragion per cui si prevedeva che avrebbero utilizzato una grande varietà di tattiche ma evitato interventi militari diretti. Ancora alla fine del 1962 non si riteneva che la strategia di Mosca nel Terzo Mondo sarebbe cambiata in modo radicale e il coinvolgimento sovietico e la convinzione che nel lungo termine gli sviluppi in queste aree sarebbero andati a lor vantaggio, erano ritenuti essere troppo radicati nella politica sovietica per prevedere, al momento, un cambio di rotta.¹⁰⁵

Un anno dopo, il giudizio era molto più netto: l'Urss aveva potuto constatare che i partiti comunisti, una volta arrivati al potere, come a Cuba o in Indonesia, non necessariamente erano soggetti disciplinabili e controllabili da Mosca e che le forze nazionaliste tendevano a respingere o perfino a reprimere le forze comuniste.

Si riteneva che il modello di evoluzione politica derivato dalla teorizzazione dei movimenti di liberazione nazionale (guerra di liberazione – governo con partecipazione comunista – rivoluzione), in base alla quale il processo di decolonizzazione e la nascita di nuovi paesi andavano a vantaggio dell'Urss, poiché avrebbero creato le condizioni per l'insediamento delle forze comuniste al potere, avesse ceduto il posto a una visione più realistica su cui basare la politica sovietica nel Terzo Mondo.¹⁰⁶

Come sostiene Pleshakov, nella prassi della politica estera sovietica e del movimento comunista internazionale in generale, l'ideologia e la geopolitica non erano state separate ma legate da un rapporto simbiotico, almeno fino ai primi anni Sessanta. Questa “paradigmatica simbiosi”, nata negli anni Venti e cementata poi da Stalin, avrebbe avuto in Chruščëv l'ultimo sostenitore, prima che l'ideologia perdesse definitivamente la sua vitalità nell'epoca di Brezhnev. Chruščëv si era trovato in un'epoca differente, in cui l'equilibrio strategico costringeva a fare considerazioni crudamente realistiche in merito alle conseguenze delle scelte in politica estera e poneva ad esse dei limiti. Il tentativo di conciliare l'elemento ideologico e la conservazione dello slancio rivoluzionario con le esigenze della nuova epoca, spiega la commistione tra pratico realismo, idealismo e rischi calcolati che caratterizzò la sua politica estera. Il deterioramento delle relazioni con la Cina reca l'impronta di questa commistione: le divergenze sul piano ideologico contribuirono al distacco geopolitico, il quale a sua

¹⁰⁵ NIE, “Main Trends in Soviet Capabilities and Policies, 1960-1965”, pp. 43-44; NIE, “Trends in Soviet Policy”, 2 maggio 1962, pp. 12-13.

¹⁰⁶ NIE, “Main Trends in Soviet Foreign Policy”, 22 maggio 1963, NIE, Box 2, Folder 5, LBJL, pp. 12-13.

volta permise la completa rottura anche sul piano ideologico.¹⁰⁷ Anche gli analisti statunitensi, nel cercare di dare una spiegazione della rottura sino-sovietica, oscillavano tra il sottolineare le divergenze di natura ideologica e quelle invece di carattere più “concreto” se si vuole, legate agli interessi della Cina in quanto nazione.

L'intelligence statunitense, nel delineare quello che sarebbe stato il futuro approccio sovietico al Terzo Mondo in generale, indicava come più probabile un'assistenza più mirata a sostenere le forze o i regimi a cui lo schema sovietico potesse essere effettivamente applicato, in modo da ricavare dei vantaggi politici tangibili dal sostegno che veniva dato. L'azione sovietica sarebbe stata dunque più selettiva, anche per alleggerire il peso del *foreign aid* su un'economia interna in difficoltà, ma non per questo meno intensa, poiché doveva ora sostenere la sfida posta da modelli alternativi come la Cina e il Castrismo, oltre a continuare ad opporsi all'influenza occidentale. Le modalità predilette sarebbero state quelle dell'assistenza diplomatica e materiale e la cautela nell'appoggiare tentativi precoci di conquista del potere.

Il Terzo Mondo era una delle aree di competizione tra Usa e Urss; all'inizio del decennio l'Urss era in rotta con la Cina e stava rallentando la propria spinta espansiva. Ciò significa che aprire al dialogo con l'Urss, di per sé, e per quel che riguarda queste questioni, esponeva meno che in passato al rischio di aumentare il vantaggio sovietico, poiché il vantaggio sovietico in senso assoluto stava diminuendo. Ciò non significava affatto che gli Stati Uniti pensassero che la minaccia costituita dall'espansionismo sovietico fosse anch'essa in declino. La minaccia stava cambiando, facendosi per un verso meno estesa ma per un altro più mirata.

Come sottolineava anche l'intelligence, a proposito della strategia complessiva sovietica: “*Relaxation and pressure are neither mutually exclusive, nor necessarily partners; each is used when it seems appropriate both to the attainment of the immediate objective and to the broader aims of a given period. [...] Thus wide shifts of emphasis may occur within a range which excludes, on the one hand, the deliberate assumption of serious risks of general war, and on the other, abandonment of the concept of continuing struggle between two irreconcilable worlds*”.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Constantine Pleshakov, “Nikita Khrushchev and Sino-Soviet Relations” in Odd Arne Westad (ed.), *Brothers in Arms: The Rise and fall of the Sino-Soviet Alliance: 1945-1963*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1998, pp. 226-228.

¹⁰⁸ NIE, “Main Trends in Soviet Capabilities and Policies, 1960-1965”, p. 38.

Anche quando Johnson diventò Presidente, si riteneva che la politica sovietica nei confronti del Terzo Mondo sarebbe proseguita secondo la linea che sembrava aver prevalso dopo la crisi di Cuba, ossia di una maggiore selettività nella scelta dei paesi o movimenti da sostenere e dei teatri in cui essere coinvolti. Ciò significava che l'Urss avrebbe cercato di essere più efficace che in passato nella scelta degli obiettivi e delle modalità di intervento e, se interventi militari diretti erano ritenuti altamente improbabili, per motivi di natura sia diplomatica e strategica che finanziaria, l'assistenza politica ed economica e il sostegno materiale sarebbero stati gli strumenti principali dell'azione sovietica e sarebbero stati utilizzati in modo più sofisticato/mirato che in passato.

L'allontanamento di Chruščëv nell'ottobre del 1964 e l'avvento di una nuova dirigenza, non modificarono di molto queste valutazioni, come in generale non modificarono di molto le previsioni su quello che sarebbe stato il futuro corso della politica sovietica, se non nel lasciare presagire una maggiore attenzione alle questioni di politica interna e del Blocco, prime fra tutte le difficoltà economiche dell'Urss e le tendenze centrifughe in Europa orientale.

Come si vedrà meglio in seguito la questione di politica estera che era ritenuta essere in cima all'agenda dei nuovi dirigenti, erano le relazioni con la Cina e i problemi interni al Blocco, e, in generale, non ci si aspettavano mosse eclatanti o radicali cambiamenti di politica nei confronti dell'Occidente.¹⁰⁹

Dopo la crisi di Cuba, anche l'ottimismo dei sovietici apparve smorzato da una più obiettiva valutazione dei rischi e degli ostacoli. Ciò non significava che ci si aspettassero mosse particolarmente audaci. La convinzione che l'azione sovietica si sarebbe esercitata entro i due limiti costituiti dall'aver escluso di correre deliberatamente il rischio di una guerra e dall'abbandono del dogma della guerra inevitabile contro l'occidente, dedotta dall'adozione della "coesistenza pacifica" quale linea dottrinale e confermata, come si vedrà, dall'evolversi della situazione strategica, era ancora in piedi a metà del 1963.

Il raggio delle possibili azioni sovietiche era stato ristretto e meglio definito, il vantaggio sovietico in senso assoluto stava diminuendo: la minaccia sovietica stava cambiando, facendosi da un lato meno estesa, ma da un altro, più mirata. Restavano

¹⁰⁹ INR- Thomas Hughes to The Secretary of State, "Research Memorandum", 5 dicembre 1963, Country File USSR, box 217, folder 1, LBJL; "Memorandum for Secretary Rusk from Ambassador Chester Bowles", 25 aprile 1964, MCGF Files, Box 16, Folder 10, LBJL; NIE, "Main Trends in Soviet Foreign Policy", 27 gennaio 1965, NIE, Box 3, Folder 11, LBJL-

l'incertezza e lo scetticismo sulle possibilità di una distensione tra est e ovest: si riteneva che l'Urss non avrebbe né intrapreso degli sforzi seri per risolvere le tensioni della Guerra Fredda, né si sarebbe imbarcata in una “vigorosa offensiva” contro il mondo non comunista.

Il futuro dopo Chruščëv.

Le idee e le differenti posizioni sulla distensione nascevano dal giudizio della situazione e delle intenzioni sovietiche.

Nell'ottobre del 1964 Chruščëv fu rimosso dai suoi incarichi. Brežnev prese il suo posto come Primo Segretario del Partito e Kosygin lo sostituì alla guida del governo. La sua caduta fu un'occasione per valutare gli obiettivi e le intenzioni della dirigenza sovietica, soprattutto riguardo alle relazioni con l'Occidente. Analizzando la situazione, si cercava soprattutto di comprendere quale potesse essere l'effettiva disponibilità dell'Urss al dialogo e fino a che punto fosse opportuno spingersi nel tenderle la mano con eventuali proposte.

Il primo atto pubblico dei successori di Chruščëv fu quello di rassicurare sul fatto che la dirigenza sovietica non avrebbe abbandonato il corso politico e dottrinario sviluppatosi dopo il XX Congresso del PCUS del 1956, ossia la destalinizzazione in politica interna e nel Blocco e la coesistenza pacifica in politica estera.

La rassicurazione fu fornita anche nel corso di un incontro tra l'ambasciatore Dobrynin e il presidente Johnson, avvenuto il giorno dopo l'annuncio dell'avvicendamento: Dobrynin confermò che la linea politica decisa dal XX, XXI e XXII Congresso restava invariata e il nuovo governo sovietico vi si sarebbe attenuto, ossia avrebbe perseguito la “coesistenza pacifica” e il rilassamento delle tensioni e avrebbe continuato a lavorare per il disarmo e il rafforzamento delle Nazioni Unite. Johnson assicurò a sua volta che l'amministrazione era determinata a perseguire la pace, sottolineando l'importanza di

allontanarsi da “vecchi antagonismi” e di usare le risorse per i bisogni delle rispettive società anziché per le forze militari.¹¹⁰

L'incontro con Dobrynin confermò quella che già era la posizione dell'amministrazione in merito al cambio della guardia sovietico. Lo stesso giorno, l'Executive Group del National Security Council, dopo aver indicato quali cause più probabili dell'allontanamento il comportamento di Chruščëv, le difficoltà interne al partito e le divergenze sulla distribuzione delle risorse tra i diversi settori economici, aveva concordato sul fatto che la linea dell'amministrazione dovesse essere quella di muoversi con cautela ma di continuare con la politica che era stata intrapresa e di essere pronti a collaborare con Mosca per fare nuovi passi verso la pace internazionale, qualora i sovietici avessero mostrato disponibilità in tal senso.¹¹¹

Era difficile prevedere come l'Unione Sovietica si sarebbe mossa in futuro. La sostituzione del leader lasciava intendere l'insoddisfazione del gruppo dirigente sovietico rispetto quantomeno ad alcune delle sue politiche. Restava da capire cosa sarebbe cambiato e se ciò avrebbe avuto un impatto sul dialogo con gli Stati Uniti. In particolare, si cercava di capire se la politica estera avesse giocato un ruolo, e in che modo, poiché questo sarebbe stato importante per capire quale sarebbe stato il futuro corso d'azione dell'Urss.

Gli osservatori Usa non ritenevano che il cambio della guardia fosse stato dovuto a divergenze riguardanti specifici eventi in campo internazionale, anche se l'avventurismo in occasione delle crisi di Cuba e Berlino probabilmente non era stato esente da critiche interne; ritenevano, piuttosto che le ragioni andassero ricercate in problemi più profondi, riguardanti le dinamiche interne al movimento comunista e le difficoltà della leadership sovietica. Già prima dell'allontanamento di Chruščëv, Walter Rostow, all'epoca consulente del Dipartimento di Stato e presidente del Policy Planning Council, definiva la situazione dal punto di vista del comunismo, “*monumentally depressing*” a “*one of deep quiet crisis*”.¹¹²

Le primissime analisi statunitensi concordavano nell'indicare la disputa sino-sovietica e il suo impatto sull'unità del movimento comunista, come quella maggiormente responsabile delle tensioni interne che avevano portato alla rimozione di Chruščëv. Come si legge in un telegramma dall'ambasciata americana a Mosca: “*His belligerent*

¹¹⁰ “Memorandum of Conversation”, 16 ottobre 1964, FRUS 1964-1968, Vol. XIV, doc. 55.

¹¹¹ “Memorandum for the Record”, 16 ottobre 1964, FRUS 1964-1968, Vol. IV, doc. 53.

¹¹² Memorandum from W. W. Rostow to the President, “The quiet crisis in Moscow”, 18 novembre 1963, Country File USSR, box 217, folder 1.

*posture on Berlin in the 1958–60 period was an egregious failure; his Cuban venture of 1962 equally so. His economic and agricultural policies have paid few dividends and have, in the main, simply resulted in compounding the Soviets' economic dilemma and in the process placed severe strains on Soviet resources. But, above all, his personal vendetta with Mao, with the attendant strain on Soviet relations with bloc parties, both in and out of power, has substantially weakened the world Communist movement and the Soviet role as its vanguard.[...] The keys would seem to lie mainly in the person of Brezhnev, whose ambitions Khrushchev has been obviously trying to frustrate and in the problem of the Sino-Soviet split.” (16 ott) O ancora come l’Executive Secretary Read scrisse a McGeorge Bundy il 17 ottobre: *Of the numerous problems which may have contributed to Khrushchev’s ouster the relatively most critical at the moment is, in the context of the Sino-Soviet dispute and the competition for influence in International Communism, Soviet relations with bloc parties and key parties outside the bloc.**

David Klein to McGB 16 ottobre: *A theme that seems to dominate the others is the Chinese-Soviet split with the consequent problems raised not only in Moscow and the satellites, but also reaching deep into the Communist Parties outside the bloc. [...]* Significant in all this is the new government’s attempt to reassure other governments (Western governments) of Soviet intentions to continue on the Khrushchevian course of peaceful co-existence. *If Moscow enters a more serious stage of conflict with Peking, then there is a need to batten down the hatches.* (aggiunge che questo sarebbe vero anche se volessero tentare di sanare la disputa ma in quell caso dovrebbero gestire il fatto che il riavvicinamento con Pechino e la peaceful coexistence non erano compatibili).

Nel breve periodo, il fatto che questa sarebbe stata la priorità avrebbe fatto sì che l’Urss proseguisse con le politiche volte al graduale miglioramento delle relazioni con gli Stati Uniti o quantomeno che continuasse ad evitare azioni che potessero aumentare la tensione. Al tempo stesso non ci si dovevano aspettare iniziative di grande portata nell’immediato futuro.

Nel cercare di prevedere il futuro corso della politica sovietica, gli Stati Uniti non potevano che basarsi su quelle che si poteva ragionevolmente assumere fossero le priorità sovietiche del momento. La dottrina della coesistenza pacifica non sembrava essere in discussione, ma restavano comunque alcune incognite che avrebbero potuto

avere effetti importanti non solo sulla politica estera sovietica, ma anche sulle relazioni di Mosca con l'Occidente.

Una di esse era la situazione economica dell'Urss e l'altra erano le relazioni con Pechino e il loro impatto sull'unità del movimento. Entrambe, nelle prime considerazioni degli analisti/dell'intelligence statunitense, erano indicate come fattori che avrebbero probabilmente spinto la nuova dirigenza sovietica a muoversi con molta cautela sul fronte del dialogo.

L'Unione Sovietica, infatti, si trovava in una fase delicata: la crescita economica, da alcuni anni, diminuiva, sia in campo industriale che agricolo. Un'altra ragione per cui, subito dopo la rimozione di Chruščëv, era stata opinione prevalente che la linea sovietica sarebbe stata di grande prudenza e che nel breve periodo non vi sarebbero state mosse eclatanti, era il fatto che Mosca sarebbe stata impegnata con pressanti problemi politici e di economia interna.¹¹³

Secondo l'analisi americana, le politiche di Chruščëv avevano avuto effetti contrastanti sull'economia. Chruščëv aveva puntato tutto sul nucleare, riducendo i fondi destinati alle altre forze e scontrandosi con gli apparati militari sovietici ma malgrado ciò, aveva continuato ad esserci un forte squilibrio tra quanto speso per la difesa e quanto era destinato ai bisogni della popolazione. Nonostante Chruščëv si fosse schierato in favore di misure economiche che dessero la priorità ai bisogni della popolazione sovietica e alla richiesta di beni di consumo, suscitando ancora resistenze da parte degli ambienti militari, lo spostamento di risorse sulla difesa continuava ad essere eccessivo e rallentava lo sviluppo economico e il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione. Il risultato era che l'economia era entrata in una fase di rallentamento se non declino; il settore agricolo in particolare non cresceva.¹¹⁴

Secondo l'intelligence statunitense, con l'insediamento della nuova dirigenza si sarebbe aperto il dibattito su come revisionare la distribuzione delle risorse.¹¹⁵

Il nuovo gruppo dirigente sovietico si trovava a dover prendere decisioni su questioni fondamentali riguardanti la distribuzione delle risorse economiche e la conciliazione di esigenze molto diverse, da parte dei vari settori della società e dell'economia. Anche in

¹¹³ Intelligence Memorandum "Implications of Khrushchev's Downfall", 17 ottobre 1964, Country File USSR, Folder 2, LBJL; "Briefing by Ambassador Thompson", MCGF File, Box 18, Folder 3, LBJL.

¹¹⁴ NIE, "Soviet Economic Problems", 20 marzo 1963, Box 2, Folder 11-63 USSR (2 of 2), LBJL; NIE, "Main Trends in Soviet Military Policy", 22 aprile 1964; "Memorandum for the Record", 16 ottobre 1964, FRUS 1964-1968, doc. 54; NIE, "Soviet Economic Problems and Prospects", 22 gennaio 1965, NIE, Box 3, Folder 11-65 USSR (2 of 2), LBJL.

¹¹⁵ NIE, "Soviet Economic Problems and Prospects", 22 gennaio 1965, NIE, Box 3, Folder 11-65 USSR (2 of 2), LBJL.

questo caso, le decisioni prese in questioni di politica interna avrebbero avuto un impatto anche sulla Guerra Fredda e, dunque, sulla politica statunitense. Infatti, la riorganizzazione delle spese avrebbe toccato questioni, come le risorse destinate all'ampliamento delle forze strategiche o all'assistenza ai paesi in via di sviluppo e ai movimenti rivoluzionari o il commercio con l'occidente, perciò le decisioni prese sarebbero state indicative della direzione della politica estera sovietica e della linea che sarebbe prevalsa in merito.

Agli occhi americani, il problema più critico che la nuova dirigenza doveva affrontare era quello delle relazioni tra Mosca e i partiti del Blocco e i partiti più importanti fuori di esso, nel contesto della disputa con la Cina e della lotta per l'influenza sul comunismo internazionale.¹¹⁶ Date le divisioni che aveva creato, la disputa aveva avuto e avrebbe continuato ad avere pesanti conseguenze sulla coesione del movimento. Dopo la rimozione di Chruščëv, Mao Tse-Tung era diventato l'ultimo leader comunista della "vecchia guardia", senza che vi fosse una controparte sovietica del suo stesso livello, e proseguiva nella sua critica contro le politiche di Mosca.¹¹⁷

Per l'Urss, nella disputa con la Cina si intrecciavano diverse questioni, come le difficoltà delle relazioni col Blocco, lo sforzo di conservare la leadership ideologica, e al tempo stesso aggiornare la dottrina secondo esigenze politiche e strategiche di Mosca, e il futuro orientamento di Mosca nel sistema internazionale.

La Cina e l'Urss si trovavano su due traiettorie politiche diverse; mentre Mosca si avviava sulla via della coesistenza e della distensione, pur non abbandonando i propri obiettivi, Pechino era invece vista come il polo più radicale dal punto di vista dell'ideologia e dei metodi da utilizzare per il raggiungimento di tali obiettivi. Inoltre, come si vedrà meglio in seguito, Pechino era in grado di proporsi ai paesi in via di sviluppo come un modello alternativo di modernizzazione e di realizzazione del socialismo, ponendosi così in concorrenza diretta con Mosca.

Era lecito ipotizzare che la tensione tra i due paesi avrebbe giocato un ruolo importante nel determinare il futuro corso della politica sovietica: anche se non si vedevano all'orizzonte concrete possibilità di riconciliazione, i continui attacchi di Pechino verso

¹¹⁶ Telegram From the Embassy in the Soviet Union to the Department of State, 16 Ottobre 1964, FRUS 1964-1968, doc. 52; "Memorandum From David Klein of the National Security Council Staff to McGeorge Bundy", 16 ottobre 1964; "Memorandum for McGeorge Bundy from Executive Secretary Benjamin H. Read", 17 ottobre 1964, Country File File USSR, Box 219, Folder 2, LBJL. **DEL PERÒ: CERCA DI INTRECCIARE DI PIÙ LETTERATURA CON DOCS**

¹¹⁷ Telegram From the Embassy in the Soviet Union to the Department of State, 28 ottobre 1964, Country File File USSR, Box 219, Folder 1, LBJL.

la politica sovietica nei confronti dell'occidente e, in generale, l'accusa di aver abbandonato la militanza rivoluzionaria ed essere diventata a propria volta una potenza imperialistica, avrebbero probabilmente avuto una qualche influenza sulla dirigenza. Le previsioni degli Stati Uniti erano che gli effetti sarebbero stati contraddittori e difficili da prevedere con certezza.

Una delle ragioni per cui gli Stati Uniti erano interessati a capire come la disputa si sarebbe evoluta e come avrebbe influenzato le relazioni sovietiche con l'Occidente era la guerra in Vietnam.

Fin dall'inizio si riteneva che le sorti del conflitto fossero legate all'influenza della Cina sul Vietnam del Nord. (vedere friedman) Il Vietnam era stato una delle principali "sconfitte" per l'Urss, poiché l'influenza cinese era preminente. P. 263 Alla vigilia dell'incidente nella baia del Tonchino, il Partito Vietnamita dei Lavoratori (il vecchio Partito Comunista) era ormai schierato con la Cina su numerose questioni di politica internazionale quale l'imperialismo, la guerra nucleare e il Test Ban Treaty, che Urss e Usa avevano appena firmato, il ruolo dell'Urss e del PC sovietico, l'Albania, la Jugoslavia, il Vietnam del Sud e la guerra di confine sino-indiana (così riportava un rapporto dell'ambasciata cinese ad Hanoi nel dicembre del 1963, cit in friedman p. 262). Alla fine del 1964 le relazioni tra Vietnam del Nord e Urss erano deteriorate a tal punto che i funzionari militari sovietici non venivano nemmeno tenuti aggiornati delle decisioni prese. Il Vietnam del Nord faceva sempre più riferimento alla strategia militare cinese (p. 263).

Gli Stati Uniti potevano non essere a conoscenza (?) dei dettagli delle relazioni tra Mosca e Hanoi ma erano consapevoli del fatto che, tra le due potenze comuniste, la Cina fosse il principale punto di riferimento e che Mosca fosse rimasta indietro. Nonostante questo, in molti all'interno dell'amministrazione (Rusk, harriman vedi gardner) ritenevano che vi fosse la possibilità di ottenere la collaborazione sovietica nel convincere Hanoi a negoziare.

Già all'indomani degli incidenti nella Baia del Tonchino, Johnson aveva indirizzato un messaggio a Chruščëv, ricordandogli la comune responsabilità al mantenimento della pace e aggiugnendo "*Anything you can do to restrain either the North Vietnamese or Peiping from further reckless action in this area will be most helpful to peace.*"¹¹⁸

Come sottolinea Lloyd C. Gardner, il contenuto del messaggio non era semplicemente

¹¹⁸ Letter From President Johnson to Chairman Khrushchev, 7 agosto 1964 in FRUS 1964-1968, vol. 1, p. 648.

dovuto al desiderio di mostrare una facciata di buone intenzioni: la capacità dell'Urss di contribuire al conseguimento della pace o di una soluzione negoziata del conflitto era ritenuta concreta e sarebbe diventata sempre più importante col passare del tempo (p. 28). Vedi anche p. 30 Rusk febbraio 1965... riassumere saggio, ci provano per 4 anni ma non ci riescono...

L'Urss comunque alcuni mesi dopo la caduta di K cambiò direzione in Indocina e cercò di recuperare il terreno perduto con Hanoi, riaffermando il proprio coinvolgimento, decisione che si ritenne dovuta alla volontà di contrastare l'influenza di Pechino (cia special Memorandum 7-65, 5 febbraio 1965, cf USSR, Box 219 Folder 4, p. 2-3, vedi anche cia Memorandum post K soviet policy and the Vietnam crisis 3 aprile 1965, cf ussr. Box 220, Folder 2 dscn 0103 p. 4 e 9, in cui si rileva però un deterioramento delle relazioni con gli Usa temporaneo?)

A metà del decennio, le relazioni dell'Unione Sovietica con la Cina continuavano ad essere viste come uno dei fattori maggiormente in grado di influenzare la politica sovietica, con effetti contraddittori. Gli Stati Uniti non ritenevano che Mosca avesse intenzione di competere con Pechino seguendola sulla via del radicalismo e della militanza rivoluzionaria. Al tempo stesso, l'incremento dell'attivismo cinese nel Terzo Mondo avrebbe probabilmente spinto l'Urss ad incrementare la propria influenza su regimi e movimenti rivoluzionari.¹¹⁹ (doc è del 1965) e l'influenza cinese in Vietnam spinse Mosca a riavvicinarsi ad Hanoi. Nel febbraio del 1965 Kosygin annunciò un viaggio ad Hanoi che fu interpretato in questo senso...

Alla fine del 1965, infatti, si rilevava che, in corrispondenza dell'intensificarsi delle azioni americane contro i Viet Cong, l'Urss aveva iniziato ad assumere delle posizioni sempre più critiche nei confronti di Washington, al punto da spingere l'intelligence a parlare di minimizzazione del clima di distensione. Questa nuova linea sarebbe stata da attribuire alla volontà della nuova leadership di rafforzare la propria autorità ed influenza, dopo che, sotto Chruščëv il Vietnam era diventato "un affare cinese", oltre che ad essere una reazione alla politica più assertiva e interventista adottata dagli Stati Uniti.¹²⁰

I sostenitori della distensione ritenevano che fosse necessario un aggiustamento, sia per trarne vantaggio che per prevenirne gli svantaggi, ossia che gli USA dovessero essere

¹¹⁹ NIE, "Main Trends in Soviet Foreign Policy", 27 gennaio 1965, NIE, Box 3, Folder 11, LBJL. CITARE

¹²⁰ NIE, "Soviet Attitudes Towards the US", 26 maggio 1965, NIE, Box 3, Folder 4, LBJL.

pronti a rispondere in modo adeguato nel caso in cui l'evoluzione fosse avvenuta in direzione di una distensione. Un'idea che ricorreva, ad esempio, era quella che la società sovietica si stesse evolvendo e ciò avrebbe provocato un cambiamento del sistema dall'interno che gli Stati Uniti dovevano essere pronti a cogliere.¹²¹

Infine, capire quanto la rottura definitiva con Pechino fosse probabile e se ciò costituisse uno sviluppo da evitare ad ogni costo per l'Urss, erano questioni che avevano una ricaduta diretta sulla distensione con l'Occidente. Già la decisione di Mosca di firmare il Test Ban Treaty con gli Stati Uniti e di interrompere l'assistenza al programma nucleare cinese aveva decisamente aggravato la frattura tra i due paesi. Mosca aveva compiuto una scelta precisa in direzione del controllo degli armamenti, dando ad esso la precedenza sulle esigenze strategiche di paesi terzi come ad esempio Pechino. È vero che il trattato non poteva in alcun modo impedire alla Cina di proseguire nel progetto di dotarsi di una forza strategica ma la decisione sovietica fu oggetto di critiche molto aspre...e come la interpretarono gli Usa?

La politica di dialogo con l'Occidente, se proseguita, sarebbe stata poco compatibile con un'eventuale volontà di contenere le tensioni con Pechino, e ci si chiedeva se Mosca avrebbe scelto di puntare esclusivamente su una delle due politiche (per quanto una riconciliazione vera e propria sembrasse improbabile) o se la cautela avrebbe avuto la meglio, e se ciò avrebbe congelato ogni possibilità di progresso, impedendo alla distensione di compiere ulteriori passi.¹²²

In generale, il giudizio subito dopo l'avvicendamento fu che fosse assai probabile che, perlomeno nella prima fase, i nuovi dirigenti si sarebbero astenuti dal mettere in atto iniziative rilevanti in politica estera, in particolare nel rapporto con gli Stati Uniti. Era probabile che le circostanze e le pressioni dovute alle circostanze interne e internazionali avrebbero indirizzato la dirigenza sovietica verso la scelta di perseguire la distensione con l'occidente, ma sarebbe stato un processo di lungo periodo, non

¹²¹ NIE, "Political Developments in the USSR and the Communist World", 21 febbraio 1962, NIE, Box 2, Folder 3, LBJL; idea successivamente ripresa in Memorandum for Secretary Rusk from Ambassador Chester Bowles", 25 aprile 1964, MCGF Files, Box 16, Folder 10, LBJL.

¹²² "Memorandum From David Klein of the National Security Council Staff to McGeorge Bundy", 16 ottobre 1964; "Memorandum for McGeorge Bundy from Executive Secretary Benjamin H. Read", 17 ottobre 1964, Country File File USSR, Box 219, Folder 2, LBJL; Intelligence Memorandum "Implications of Khrushchev's Downfall", 17 ottobre 1964, Country File USSR, Folder 2, LBJL. Citare?

prevedibile e non lineare.¹²³ Telegramma da Mosca, Kholer 16 ottobre: “*At the moment we would not, as a result of change in top command, expect any major change of policies except in area of sino-soviet dispute. [...] In other major areas of foreign policy – particularly attitude toward us – we anticipate no basic change*”.

In un memorandum da Read a Bundy si legge: “*In the short term the new regime’s probable granting of priority to this problem above others argues for the continuance of Soviet policies directed at the gradual improvement of U.S. – Soviet relations or as a minimum the avoidance of actions which could severely strain those relations. On the other hand we should expect no early major Soviet initiatives in U.S. – Soviet relations*” (memorandum for mr. mcgeorge Bundy from Benjamin H. Read (executive secretary), 17 ottobre 1964 “Kruscev’s replacement: significance for U.S. – soviet relations, Country File USSR, box 219, folder 2, dscn 2180)

La posizione consolidatasi dopo la crisi di Cuba, ossia che occorresse evitare di trovarsi nuovamente in una situazione ad alto rischio di conflitto, sembrava essere un fatto acquisito e non si riteneva che i nuovi dirigenti avessero intenzione di correre nuovamente tale rischio. Inoltre, il fatto che l’Urss fosse ormai una superpotenza connessa ad un sistema globale di relazioni, impegni e responsabilità, significava anche che il suo spazio di manovra era più limitato di quanto fosse in passato.¹²⁴

Per quel che riguardava più specificamente la riduzione delle tensioni con gli Stati Uniti, tutti concordavano nel ritenere che la questione fosse oggetto di divergenze interne; nonostante ciò, le prospettive di ulteriori progressi apparivano piuttosto limitate, almeno fintanto che la situazione politica interna fosse rimasta così incerta e la disputa con Pechino, di cui le relazioni dell’Urss con l’occidente erano un punto focale (almeno secondo l’analisi americana), avesse continuato ad essere fonte di difficoltà per Mosca. Secondo Memorandum read to bundy dice che nessuno dei 3 (brezhnev kosygin mikoyan) era noto per avere posizioni inflessibili alla Stalin verso gli Stati Uniti. Ancora non avevano informazioni sugli schieramenti interni al presidio in merito alle relazioni con gli Usa. Però parla anche lui di divergenze interne.

¹²³ Telegram From the Embassy in the Soviet Union to the Department of State, 16 Ottobre 1964, Country File USSR, box 219, folder 1 (dscn 2054); Intelligence Memorandum “Implications of Krhushchev’s Downfall”, 17 ottobre 1964, Country File USSR, Folder 2, LBJL.

¹²⁴ NIE, “Main Trends in Soviet Foreign Policy”, 27 gennaio 1965, NIE, Box 3, Folder 11, LBJL.

Read to bundy: se le divergeze interne continuano e permane indecisione, ciò favorirà il mantenimento dello status quo (quindi non grandi passi avanti ma nemmeno passi indietro) (p. 2).

Nelle previsioni dell'intelligence (doc NIE 11-9-65, 1965), "*at least in the short run, the outlook is for continuation of the main lines of Khrushchev's policies, with modifications confined to matters of emphasis and tactical conduct*" (p. 7). Ossia, la nuova dirigenza probabilmente non aveva una diversa visione del problema della pace o del rischio di guerra, non intendeva rischiare un conflitto con gli Stati Uniti e probabilmente avrebbe cercato di mantenere aperti i contatti, attraverso "*small bilateral agreements*". Non ci si dovevano attendere, però, grandi aperture, anzi per un certo periodo di tempo i nuovi dirigenti avrebbero probabilmente ridotto l'enfasi/attenzione sulle relazioni sino-sovietiche e "*for a time, therefore, US-Soviet relations will probably be somewhat cooler*". Una previsione simile veniva fatta anche per quel che riguardava il controllo degli armamenti, la principale area di dialogo in quel momento. L'Unione Sovietica sembrava pronta a mettere in atto misure concrete ma limitate/di modesta portata, come l'approvazione di riduzioni annuali al budget per la difesa, a condizione che gli Stati Uniti facessero lo stesso. La ragione per cui ciò sarebbe stato significativo non aveva a che fare con la loro portata di per sé: "*Even if such reductions are more apparent than real, they establish a certain atmosphere and point up to the possibility that the Soviets may be responsive to other US initiatives of this type*" (p. 9). Le altre possibili iniziative, a quel punto, erano la distruzione di bombardieri e un test ban treaty più completo/omnicomprensivo ma si riteneva che, nel lungo periodo, "*economic considerations and political reasons – such as the desire to isolate China – will lead the Soviet Union to consider further arms control agreements*" (p. 9).¹²⁵

¹²⁵ Ibidem, pp. 7-10.

2. Disarmo e non-proliferazione.

La politica del controllo degli armamenti. non mi piace, cambiare

All'inizio degli anni Sessanta, gli Stati Uniti dovevano prendere delle decisioni fondamentali riguardo alla propria situazione strategica. Questa non fu mai una questione puramente militare; essa aveva ripercussioni politiche ed era influenzata a sua volta da fattori politici. spiegare? Un cambiamento di direzione in ambito strategico diventava automaticamente un cambiamento nella *cold war policy* in generale.

All'epoca, entrarono in gioco diversi fattori: il ruolo dell'Unione Sovietica, avversario ma anche necessariamente interlocutore nel neonato dialogo; l'Europa Occidentale e il suo sistema di difesa ancora basato sulla deterrenza statunitense; interessi e minacce localizzati altrove, principalmente in Asia.

Dopo la crisi di Cuba, il senso di minaccia associato all'Unione Sovietica e all'eventualità che essa facesse ricorso al ricatto nucleare era diminuito drasticamente.

All'orizzonte comparivano invece altri problemi: sul lungo periodo, per esempio, la Cina era considerata una minaccia strategica preoccupante, considerato che essa era vicina all'acquisizione di armamenti strategici e che il recente deterioramento delle relazioni con l'Urss era una delle maggiori incognite per il futuro del sistema internazionale.¹²⁶ Lo stesso interesse per il Test Ban Treaty, firmato nel 1963, era motivato dal possibile effetto che esso avrebbe potuto avere sulla diffusione delle armi nucleari presso altri paesi, in particolare la Cina (g chang p. 237. Come fa notare chang,

¹²⁶ McGeorge Bundy, *Danger and Survival*, pp. 496; Gordon Chiang, *Friends and Enemies. The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972*, Stanford, Stanford University Press, 1990, pp. 228-252; quando la Cina era stata in procinto di diventare una potenza nucleare, l'amministrazione Kennedy arrivò a prendere in considerazione la possibilità di distruggere le sue installazioni strategiche con un attacco preventivo. L'atteggiamento dell'amministrazione Johnson nei confronti della minaccia cinese era, rispetto a Kennedy, meno allarmistico, anche se i vertici restavano convinti che la Cina fosse l'avanguardia dell'espansione comunista più aggressiva. Ibidem e William Burr, Jeffrey T. Richelson, "Whether to 'Strangle the Baby in the Cradle': The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960-64" in *International Security*, Vol. 25, No. 3. (Winter, 2000-2001), pp. 54-99.

non è chiaro in che modo il trattato avrebbe dovuto avere effetto su Pechino). *“The President said that, in his opinion, the whole reason for having a test ban is related to the Chinese situation. Otherwise, it wouldn't be worth the disruption and fighting with Congress, etc.”* (incontro 8 febbraio Seaborg, Journal, volume 5, pages 140-142 cit. in frus 1961-1963, vol VII, doc 262)

Sempre Seaborg diary: *“He said, a test ban involving only the Russians and the United States wouldn't be worth very much; but, if it affects China, it will be worth very much indeed. It is, therefore, much more important than it was a year or two ago.”* (incontro 22 gennaio, cit in frus 1961-1963, vol. VII, doc. 259)

Dall'altra parte, il sistema dell'Alleanza Atlantica e il cosiddetto “ombrello nucleare” americano su cui si era basato per molto tempo, richiedevano una riforma, per rispondere a questioni che si erano imposte con urgenza alle soglie del decennio. E se da un lato, le paure legate al missile gap e al sorpasso sovietico si erano rivelate infondate, dall'altro, i termini della competizione nucleare e ciò che nel suo ambito definiva e conferiva la potenza, stavano cambiando. L'equilibrio strategico stava cambiando logica.

L'espressione “questione strategica” racchiude in sé diversi problemi: le questioni del disarmo, del controllo degli armamenti e della proliferazione nucleare e della politica di non-proliferazione.

Fin dall'inizio dell'era nucleare, ci si era resi conto dei rischi insiti nella trasformazione tecnologica e strategica in atto e si era cercato di intervenire sugli aspetti più pericolosi della nuova era militare in cui si stava entrando. Essa era caratterizzata da un drastico incremento della capacità distruttiva e da una, perlomeno potenziale, difficoltà di controllo e gestione.

Il nuovo panorama militare e strategico (e indirettamente anche politico) creato dall'avvento delle armi nucleari presentava due fattori di instabilità: il primo era dettato dal continuo sviluppo tecnologico e quantitativo degli arsenali; il secondo dalla diffusione degli armamenti e dall'aumento del numero delle potenze nucleari o comunque dei paesi in grado di sferrare un attacco anche di portata limitata.

Dopo che anche l'Urss fu diventata una potenza nucleare, la situazione strategica assunse le caratteristiche di un sistema di deterrenza. Il sistema, basato sull'esistenza di due superpotenze nucleari, riuscì a mantenere un equilibrio se pure in una condizione di perpetua tensione. Nella prima fase, una delle superpotenze, quella statunitense, era

nettamente superiore all'altra; in seguito, grazie all'avvento di nuovi tipi di armamenti e di nuove tecnologie militari, entrambe acquisirono la capacità di potersi infliggere a vicenda perdite e danni tali da rendere inaccettabile per entrambi la prospettiva di un conflitto diretto, e ciò anche se il potenziale sovietico complessivamente rimaneva inferiore a quello statunitense.

A cambiare il modo in cui si guardava alla situazione strategica furono l'avvento dei missili intercontinentali (ICBM). Gli Stati Uniti avevano avviato la produzione dei missili nell'estate del 1955, dopo aver scoperto che l'Unione Sovietica stava lavorando allo stesso obiettivo. L'avvento dei missili esasperò le caratteristiche dell'equilibrio strategico, contraendo i tempi di un eventuale conflitto e azzerando le possibilità di fronteggiare un eventuale primo attacco. L'unico modo per continuare ad esercitare una forma di deterrenza, al di là dell'opzione dell'attacco preventivo, poco credibile come minaccia, era quello di rendere meno vulnerabili le proprie forze strategiche e dotarsi di un'adeguata capacità di rappresaglia, ossia della capacità di sferrare un secondo colpo.¹²⁷ Già dalla fine degli anni Cinquanta, anche sull'onda dell'agitazione suscitata dalla messa in orbita del satellite sovietico Sputnik, nell'ottobre del 1957, e dalle paure intorno al "Missile Gap", paure nei fatti infondate, le certezze sulla supremazia tecnologica e sull'efficacia della politica strategica di Washington furono scosse e la vulnerabilità delle forze strategiche e del territorio statunitense divennero oggetto di grande attenzione.¹²⁸

La questione rimase sostanzialmente irrisolta, in parte a causa di come la forza strategica statunitense era stata costruita e strutturata nel tempo, e in parte a causa della natura stessa delle armi nucleari. Come rilevava Paul Nitze, ancora nel 1960, la politica di sicurezza USA aveva puntato troppo sull'incremento delle proprie capacità offensive anziché concentrarsi su come meglio difendersi da un attacco dei sovietici e su come ridurre la *loro* capacità offensiva e distruttiva. Ormai, però, la quantificazione delle perdite e delle distruzioni alle quali si sarebbe andati incontro era tale per cui diventava sempre più chiaro che un'eventuale guerra nucleare non poteva essere veramente vinta,

¹²⁷ McGeorge Bundy, *Danger and Survival*, pp. 326-327; Campbell Craig, *Destroying the Village. Eisenhower and Thermonuclear War*, New York, Columbia University Press, 1998, pp. 53-55.

¹²⁸ Nello stesso periodo il Rapporto Gaither mise in luce le vulnerabilità delle forze strategiche, sottolineando che il potere della deterrenza non nasceva solo dalla quantità e dalla capacità distruttiva delle forze schierate ma da quella parte di esse che sarebbero sopravvissute al primo attacco. Oltre a suggerire di potenziare i sistemi di allerta e di salvaguardia delle forze strategiche in caso di attacco, il rapporto suggeriva di incrementare la produzione missilistica, suggerimenti che furono accolti. Campbell Craig, *Destroying the Village*, pp. 166-169; McGeorge Bundy, *Danger and Survival*, pp. 334-337.

ma più che altro “non-persa”, e non si vedeva all’orizzonte una nuova arma che fosse capace di assicurare nuovamente la superiorità strategica a chi l’avesse detenuta.¹²⁹

La situazione di stallo verso cui entrambe le superpotenze stavano convergendo, fu confermata sul campo durante la crisi di Berlino, e in seguito durante quella dei missili cubani. Durante la crisi di Berlino, l’amministrazione Kennedy lavorò alacremente per aggirare il problema attraverso elaborazione di un nuovo piano di emergenza, che, applicando il concetto di “risposta flessibile”, consentisse agli Stati Uniti di avere delle opzioni effettivamente praticabili nel caso la crisi si fosse aggravata.

La “risposta flessibile” era lo strumento concettuale e strategico con cui si cercò di aggirare gli effetti paralizzanti dello stallo nucleare, ossia il ritrovarsi con le mani legate poiché l’unica opzione militare realmente disponibile, l’attacco nucleare, comportava rischi troppo grandi. Essa consisteva nell’elaborare una serie di opzioni militari intermedie, facendo affidamento su forze militari convenzionali. Nei nuovi piani di emergenza pensati per la crisi di Berlino, si applicò il concetto di “guerra limitata”, ossia l’idea che, in un conflitto, l’escalation potesse avvenire per livelli di gravità gradualmente crescenti, a ciascuno dei quali corrispondeva un’azione di diverso grado di intensità, e in cui le armi nucleari fossero l’ultima spiaggia. L’idea della deterrenza veniva conservata, ribadendo la disponibilità a ricorrere al nucleare in caso di necessità. Quest’opera di pianificazione, va detto, rimase soprattutto teorica. La “risposta flessibile” comportava una varietà di all’epoca non attuabili con le forze schierate in Europa e anche gli alleati accolsero la proposta con freddezza. In generale, il sistema di difesa della NATO non era pronto a farsi carico delle incombenze che essa richiedeva poiché era ancora strutturato intorno all’idea della deterrenza e il cambiamento di rotta non poteva essere immediato.¹³⁰

La strategia di risposta flessibile non fu effettivamente applicata, in parte perché quando venne formulata si era già dopo la costruzione del Muro, avvenuta nell’agosto del 1961, e la fase di emergenza della crisi era superata. In generale, però, come accadde, non molto tempo dopo, anche durante la crisi dei missili a Cuba, nel momento in cui la tensione saliva e il rischio di una guerra diventava più concreto, la nuova scuola di pensiero strategica veniva abbandonata, e si faceva ritorno ad una strategia di

¹²⁹ Paul Nitze, *From Hiroshima to Glasnost. A Memoir*, London, Weidenfeld and Nicholson, 1988, pp. 169-174.

¹³⁰ Campbell Craig, *Destroying the Village*, pp. 127-128; Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear strategy*, London, MacMillan Press, 1981, pp. 228-234.

allontanamento del rischio di guerra. La crisi cubana, infatti, fu gestita con grande cautela e con strumenti diplomatici misti a dimostrazioni di fermezza.¹³¹

Alla fine del 1963, da parte statunitense fu raggiunta ufficialmente la conclusione che, per entrambe le superpotenze, sarebbe stato impossibile uscire da un reciproco attacco nucleare con perdite umane e materiali “accettabili”, e ciò anche nel caso in cui gli Stati Uniti avessero colpito per primi. Il presidente Kennedy prese atto del fatto che si era innegabilmente entrati in un’era di stallo nucleare in occasione di un incontro dell’NSC nel settembre del 1963. Come si legge nel resoconto: “*The President asked whether, even if we attack the USSR first, the loss to the U.S. would be unacceptable to political leaders. General Johnson replied that it would be, i.e. even if we preempt, surviving Soviet capability is sufficient to produce an unacceptable loss in the U.S. The President asked whether then in fact we are in a period of nuclear stalemate. General Johnson replied that we are*”.¹³²

Ciò, di per sé, non fece venir meno la necessità di avere forze strategiche e convenzionali schierate in difesa del proprio territorio o di quello degli alleati, e non interruppe veramente la corsa agli armamenti né la ricerca di nuove tecnologie militari. Anche se era ragionevole e logico ritenere che l’Urss non avesse intenzione di rischiare di provocare la propria distruzione o la fine della propria potenza, e si riteneva che dietro la coesistenza pacifica vi fosse la sincera consapevolezza che evitare uno scontro diretto fosse anche nell’interesse sovietico, non era possibile avere la totale certezza che la guerra nucleare non si sarebbe verificata. La rivalità e la contrapposizione tra le due superpotenze rimanevano, e sarebbe sempre potuto accadere che, in una situazione di tensione, come tante se ne potevano creare, uno dei due decidesse di forzare la mano o spingere l’altro oltre il suo limite; in tali circostanze, non era possibile prevedere come

¹³¹ Paul Nitze, *From Hiroshima to Glasnost*, pp. 203-206; Craig, Campbell, *Destroying the Village.*, pp. 145-150.

¹³² La conclusione venne raggiunta grazie ai dati raccolti dal Net Evaluation Subcommittee del National Security Council, responsabile di valutare i danni di un eventuale conflitto nucleare. I risultati furono presentati in un rapporto nel settembre del 1963 e discussi con Kennedy nel corso di un incontro dell’NSC. Il Generale Leon W. Johnson presiedeva l’NESC. Si veda “Summary Record of the 157th Meeting of the National Security Council”, 12 settembre 1963, in FRUS 1961-1963, vol. VIII, pp. 499-507. William Burr e David A. Rosenberg, “Nuclear Competition in an Era of Stalemate, 1963-1975”, pp. 89-90 in Melvyn P. Leffler e Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War. Vol. II, Crises and Détente*, Cambridge, Cambridge University, 2010; Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1999, pp. 179-183.

l'altro avrebbe reagito né assumere, perfino, che non sarebbero state prese decisioni suicide e irrazionali.¹³³

Nonostante la consapevolezza di quanto potenzialmente pericolosa e poco gestibile fosse la situazione strategica, le misure per il disarmo o per il controllo degli armamenti non mirarono mai al completo smantellamento del sistema. Anzi, nel corso del decennio, i sovietici incrementarono la propria capacità di attacco; intorno al 1966, la tendenza alla crescita dell'arsenale sovietico, che era stata sottovalutata dall'intelligence statunitense (divine p. 241), pur non essendo tale da superare le forze statunitensi, era più che sufficiente a causare forti timori per il futuro.

Poiché, però, la superiorità strategica nelle sue varie declinazioni, tecnologica, quantitativa, qualitativa, al momento non offriva più le garanzie che aveva offerto in passato e l'idea che un processo di escalation potesse essere governato e imbrigliato in schemi prevedibili era stata messa da parte, la ricerca di nuove soluzioni si orientò verso nuove opzioni di difesa, come il sistema ABM (Anti-Ballistic Missiles), una combinazione di un radar, per rilevare un attacco missilistico in corso, e di missili per intercettarli e distruggerli prima che potessero colpire. (divine pp. 240-241) Come si vedrà, la decisione di costruire un tale sistema avrebbe avuto ripercussioni profonde sull'equilibrio strategico, oltre che lanciare un altro *round* nella corsa agli armamenti. [negoziato con Urss diventa fondamentale per evitare questo, per evitare di costruire un sistema costoso e secondo mcnamara inefficace, e per evitare che fosse lanciato un build-up americano in risposta p. 242-243] La posizione che prevalse, grazie soprattutto a McNamara, fu quella di negoziare con i sovietici, concordando una posizione comune, che poi sarebbe stata quella dei colloqui SALT

Come si vedrà, il segretario della difesa McNamara fu un fermo oppositore della realizzazione di un tale sistema, ritenendo che, oltre a non garantire che gli Stati Uniti avrebbero riguadagnato la *first-strike capability*, essa avrebbe innescato un nuovo round nella corsa agli armamenti, spingendo l'Unione Sovietica a seguirli sulla stessa strada. (lawrence pp.245-256 e in particolare 253-254) Dal 1966, la costruzione di un sistema ABM efficace sembrò però realizzabile, grazie ai progressi della tecnologia e gli stessi sovietici avevano iniziato a lavorarvi (p. 253), dunque McNamara puntò sul meccanismo della corsa agli armamenti (l'action-reaction phenomenon) per motivare la sua posizione, come emerge dal noto discorso del settembre 1967 (p. 254). Nel febbraio

¹³³ Osservazioni del Segretario di Stato Rusk riportate in William Burr e David A. Rosenberg, "Nuclear Competition in an Era of Stalemate, 1963-1975", p. 90.

del 1967, l'amministrazione aveva anche rivolto all'Urss la prima offerta di colloqui sulla limitazione degli armamenti strategici (p. 256 by the end of 1966 McNamara had realized that any mutual restraint would have to be negotiated). Mc George Bundy sul perché c'era opposizione all'ABM (LBJ non era contrario, era per un sistema limitato. Tra il 1967 e il 1972, l'opzione fu abbandonata per una serie di motivi legati ad opinioni interne e alle preferenze del Cremlino d&s pp. 549-550).

L'uscita di scena di Chruščëv e l'apertura di una nuova era facilitarono le cose. Non si trattava solo di una questione di volontà; Kennedy si era ritrovato ad avere a che fare con Chruščëv e con alcune tra le più gravi crisi della Guerra Fredda. Anche se già si parlava di pace e distensione, applicarle in un contesto diplomatico così teso le avrebbe svuotate di significato e anziché di una distensione si sarebbe trattato di in un'ulteriore braccio di ferro diplomatico. Anche il fatto che l'Urss fosse vista come una potenza in difficoltà e concentrata primariamente su problemi interni (intesi anche come interni al Blocco o al movimento), ebbe un ruolo importante. Non si doveva più trattare con l'audacia e con le iniziative di Chruščëv ma con una superpotenza la cui politica era ritenuta essere molto più cauta, calcolatrice ma favorevole a passi gradualisti che in passato. [se trovassi delle citazioni che mettono in relazione le due cose...] controllare anche se la letteratura (brands, saggio su Cambridge, divine...) mettono in relazione le due cose.

Lo scopo del dialogo era di tenersi informati sulle reciproche intenzioni e orientamenti generali e, soprattutto, coordinarsi in modo da non rialzare la tensione costruendo armi o strumenti che mettessero l'avversario in una condizione di inferiorità senza riscatto, interrompendo così lo stallo. La speranza era anche quella di costruire una consuetudine al dialogo e una responsabilizzazione dei sovietici al mantenimento della pace, e farlo in modo pubblico, in modo da vincolarli sempre più ad un comportamento ragionevole, poiché più vincoli politici e diplomatici l'Urss avrebbe avuto, meno spazio di manovra le sarebbe stato lasciato.

Il controllo degli armamenti.

Il ruolo avuto dall'amministrazione Johnson nella storia del controllo degli armamenti e della non proliferazione è stato spesso trascurato dalla storiografia la quale si è concentrata soprattutto sui risultati conseguiti a partire dagli accordi SALT, raggiunti durante la successiva amministrazione Nixon. Lo studio di riferimento, per quel che riguarda gli accordi SALT, *Detente and Confrontation* di Garthoff, ad esempio, riserva uno spazio minimo a questi anni.¹³⁴ Negli ultimi vent'anni, grazie all'aumento degli studi sulle politiche di Johnson, anche la gestione della questione strategica sotto la sua amministrazione ha ricevuto maggiore attenzione.¹³⁵

Lyndon Johnson era sostanzialmente un neofita rispetto alla questione del controllo degli armamenti e non ebbe per essa lo stesso tipo di interessamento personale che ebbe per la Great Society. Nonostante ciò, come afferma Dean Rusk nelle sue memorie, il controllo degli armamenti fu una delle più alte priorità dell'amministrazione, la quale si mosse su un fronte molto ampio di questioni e proposte.¹³⁶ Similmente, George Ball, prima Sottosegretario di Stato e poi rappresentante degli Usa presso le Nazioni Unite, ha affermato: "*I think he was very much interested. I don't think he had too much confidence that we'd ever be able to achieve anything, but he desperately wanted to be a peace president.*" Ball attribuiva piuttosto la ragione dei pochi risultati sostanziali conseguiti all'assenza di una maggiore disponibilità da parte sovietica.¹³⁷

Come si è già detto, l'amministrazione Johnson non era stata la prima a parlare di distensione, e la constatazione di essere giunti ad uno stallo nucleare senza aver eliminato il rischio della distruzione reciproca era ormai un evidente dato di fatto. Queste misure furono dettate non solo dalla volontà di rilassare le tensioni con Mosca ma anche dall'urgenza delle questioni sul tavolo. Si ritenne, però, che fosse arrivato il momento per iniziative, condotte dagli Stati Uniti, che accogliessero i temi del disarmo

¹³⁴ Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, Brookings Institution, 1985.

¹³⁵ Si veda per esempio Hal Brands, "Progress Unseen: U.S. Arms Control Policy and the Origins of Détente, 1963-1968" in *Diplomatic History*, Vol. 30, N. 2 (April 2006), pp. 253-285; John Prados, "Prague Spring and SALT. Arms Limitations Setbacks in 1968" in Hal W. Brands (a cura di), *Beyond Vietnam: The Foreign Policies of Lyndon Johnson*, College Station, Texas A&M University Press, 1999, pp. 19-35; Robert A. Divine, *Lyndon Johnson and Strategic Arms Limitation*, in *The Johnson Years. Vol. 3. LBJ at Home and Abroad*, University Press of Kansas, 1994, pp. 239-279.

¹³⁶ R. Divine p. 239; Rusk, *As I Saw It*, p. 284.

¹³⁷ George Ball Oral History, Part II, 18, 9 luglio 1971, Oral Histories, LBJL, reperibile online all'indirizzo http://www.lbjlibrary.net/assets/documents/archives/oral_histories/ball_g/BALL-G2.PDF. Un giudizio simile è stato emesso anche dal Segretario della Difesa, Clark Clifford. Oral History, Part V, pp. 16-18. Oral Histories, LBJ Library. John Prados, "Prague Spring and SALT. Arms Limitations Setbacks in 1968", pp. 19-20

e della limitazione degli armamenti strategici nella *cold war policy*, oltre che per essere pronti a rispondere ad eventuali segnali di disponibilità sovietica. Gli Stati Uniti, inoltre, cercarono di coinvolgere l'Urss nel raggiungimento di una soluzione diplomatica della guerra in Indocina, senza grande successo. I tentativi furono ripetuti e continui. Si può ipotizzare che la distensione dovesse essere anche funzionale a convincere la dirigenza sovietica a cooperare per la fine del conflitto ma, considerati gli scarsi risultati e il fatto che l'amministrazione fosse consapevole che la rivalità con la Cina limitava lo spazio di manovra di Mosca, non si può dire che questa potesse essere stata l'unica ragione per coltivare la distensione nelle relazioni con l'Urss. Il linkage sarebbe venuto dopo.

La distensione non fu mai un concetto capace di coprire del tutto la gamma delle relazioni tra Usa e Urss. Il contenimento non era diventato superfluo e restava il fatto che Mosca continuava ad essere ritenuta una potenza che aspirava ad espandere la propria influenza, sia pure in crisi e in fase di riorganizzazione. È innegabile, però, che l'impostazione politico-strategica degli anni Cinquanta fosse stata riformata e che negli anni successivi, nel rapporto con l'Unione Sovietica, gli Stati Uniti poterono costruire su ciò che era già stato edificato nel decennio precedente.

Durante gli anni della presidenza Johnson furono conseguiti alcuni risultati concreti nell'ambito della cooperazione con l'Urss e del controllo degli armamenti: fu concluso il Trattato di Non-proliferazione, firmato nel luglio del 1968, l'amministrazione affrontò la questione dei sistemi ABM ed elaborò una proposta di base per dei colloqui SALT (Strategic Arms Limitations Talks) che sperò, sino all'ultimo di poter iniziare.¹³⁸ Fino alla fine del suo mandato, Johnson cercò di convincere la dirigenza sovietica ad annunciare una data per l'avvio dei colloqui sulla limitazione degli armamenti strategici. Quando finalmente ottenne l'assenso sovietico, si era ormai alla vigilia della crisi cecoslovacca. I colloqui sarebbero iniziati soltanto un anno dopo, sotto l'amministrazione Nixon.¹³⁹

Come si vedrà meglio più avanti, nelle questioni legate al nucleare e all'equilibrio strategico, gli aspetti tecnici e militari erano strettamente intrecciati a quelli politici e questi ultimi non riguardavano soltanto il rapporto tra Stati Uniti e Urss ma anche le

¹³⁸ L'acronimo fu coniato nel 1968 e divenne di uso comune all'interno dell'amministrazione. Robert A. Divine, "Lyndon Johnson and Strategic Arms Limitation", in Robert A. Divine, a cura di, *The Johnson Years. Vol. 3. LBJ at Home and Abroad*, University Press of Kansas, 1994, p. 250.

¹³⁹ Hal Brands, "Progress Unseen", pp. 174-185; John Prados, "Prague Spring and SALT. Arms Limitations Setbacks in 1968", pp. 19-27.

relazioni tra Washington e gli alleati (e tra Mosca e i suoi alleati) e la concezione della sicurezza e della deterrenza.

La relazione con l'Unione Sovietica, com'è ovvio, toccava in pratica ogni aspetto della politica estera statunitense dell'epoca; non vi era ambito di essa, dalle relazioni con gli alleati europei, alla sicurezza nazionale, dalla NATO al Terzo Mondo, che non fosse strettamente legato al rapporto bilaterale e alle sue caratteristiche. Se si considera che la politica estera era il prodotto di istanze e voci diverse, e senz'altro di diversi sistemi di priorità, è naturale che anche intorno alla questione della distensione, si sollevasse un dibattito e fossero necessarie continue negoziazioni, per poter decidere come procedere e quanto procedere.

Sotto la presidenza Johnson furono prese le decisioni politiche necessarie per porre queste questioni in cima all'agenda statunitense e per attuare quegli aggiustamenti nell'impostazione strategica e nelle relazioni con gli alleati necessari per imprimere questa nuova direzione alla politica estera. Inoltre, proporsi di raggiungere degli accordi o quantomeno delle posizioni comuni, con l'Unione Sovietica, in merito ad esempio ai sistemi ABM o sul problema della diffusione del nucleare ad uso militare nel mondo, furono decisioni di natura e di implicazioni strategiche ma che richiesero prima di tutto una decisione politica, ossia quella di imboccare questa direzione nella *cold war policy*, e di subordinare altre decisioni ad essa.

Come argomenta H. Brands, l'amministrazione Johnson costruì una base di cooperazione con l'Unione Sovietica, individuando questioni che tutti e due i paesi avevano interesse a risolvere e perseguendo soluzioni che fossero favorevoli per entrambi. In questo modo fu sviluppata una "cornice concettuale" della relazione tra Stati Uniti e Unione Sovietica utilizzando i principi che sarebbero stati identificati poi come propri della distensione degli anni Settanta.¹⁴⁰

La costruzione della distensione, il suo essere un *work in progress*, è evidente se si analizza come furono affrontate questioni importanti come l'MLF o l'ABM, che videro l'amministrazione compiere una serie di scelte, affrontando le contraddizioni tra le diverse esigenze di politica estera, spianando la strada ad importanti passi avanti verso una nuova direzione nel rapporto bilaterale.

La costruzione graduale del dialogo emerge però anche in casi in cui provvedimenti relativi al miglioramento delle relazioni con l'Urss vennero portati avanti non solo, o

¹⁴⁰ Hal Brands, "Progress Unseen", p. 253-354.

non tanto, per il loro valore in sé, quanto per il loro effetto “psicologico” nell’ambito della distensione nelle relazioni sino-sovietiche.

Sotto l’amministrazione Johnson, infatti, furono anche raggiunti degli accordi di portata, per così dire, “minore” come l’Outer Space Treaty del 1966 e il Seabeds Amrs Control Treaty, del 1968. Ci furono poi alcuni altri “piccoli trattati” che non riguardarono l’ambito del controllo degli armamenti, come la convenzione sulle relazioni consolari (il Consular Agreement, firmato il 1 giugno 1964 ma ratificato nel marzo del 1967 a causa dell’opposizione interna), l’Air Transport Agreement, firmato il 4 novembre del 1966, e l’Exchanges Agreement.¹⁴¹

L’importanza di questi trattati, per quel che riguardava il loro effettivo contenuto, era limitata, soprattutto se si guarda ad essi nel quadro generale delle relazioni tra Stati Uniti e Urss e in quello della questione strategica. La loro importanza, era soprattutto politica e psicologica. Come puntualizzò Rusk a proposito dell’Outer Space Treaty: *“We do attach political importance to concluding this treaty with the Soviets whenever this can be accomplished without abandoning our fundamental points”*.¹⁴²

Nell’impossibilità, in quella fase, di arrivare ad accordi più rilevanti, essi consentivano di compiere dei passi avanti psicologici nel dialogo con Mosca, di costruire una tendenza alla cooperazione e al negoziato per la risoluzione di problemi comuni, di mostrare all’opinione pubblica e agli alleati che le ostilità tra est e ovest potevano essere ridotte e di sconfiggere la propaganda che voleva gli Stati Uniti implacabilmente ostili all’Unione Sovietica.

L’Air Transport Agreement è un caso particolarmente interessante al riguardo poiché, trattandosi di una proposta che era stata già avanzata dall’amministrazione Kennedy, e la cui ideazione risaliva al 1958, è possibile rilevare l’evoluzione nelle motivazioni che venivano portate all’epoca di Johnson rispetto a quelle iniziali. Nel 1961, Rusk, Segretario di Stato anche allora, aveva indicato due principali scopi: lo sviluppo ordinato e sicuro del trasporto aereo tra i due paesi, in maniera compatibile con la sicurezza nazionale, e alcuni vantaggi per l’intelligence e la possibilità di far conoscere alla popolazione sovietica l’alto livello dell’aviazione civile americana.¹⁴³ Quando la proposta fu ripresa e divenne un accordo effettivo, nel 1964, da un punto di vista

¹⁴¹ “Memorandum From the Assistant Secretary of State for European Affairs (Tyler) to Secretary of State Rusk”, 11 febbraio 1964, in FRUS 1964-1968, doc. 10.

¹⁴² Secretary of State to Goldberg, 28 luglio 1966, Subject File, NSF File, LBJL, cit. in Hal Brands, “Progress Unseen”, p. 261.

¹⁴³ Memorandum from Secretary of State Rusk to President Kennedy, 16 febbraio 1961, FRUS 1961-1963, Vol. V, Doc. 29.

politico e diplomatico si trattava di un atto del tutto diverso, il cui scopo era più ampio e più importante di quello del trattato stesso.

Rusk, nel descrivere i vantaggi che sarebbero derivati a Washington dalla firma del trattato, affermò: *“Although insufficient of itself to produce a more forthcoming attitude by the Soviets on more important issues, signing would be an important psychological step in improved relations between the United States and the Soviet Union.”* Rusk aggiunse anche che avrebbe aiutato Mosca ad avere un’alternativa alla linea rigida verso l’Occidente sostenuta da Pechino, sottolineando che, data l’improbabilità di arrivare ad risultati di maggiore portata nel breve periodo, questi piccoli accordi assumevano un’importanza ulteriore.¹⁴⁴

Vi furono delle obiezioni, poiché l’accordo avrebbe avuto delle ripercussioni sulla politica verso Cuba, ostacolando gli sforzi dell’amministrazione di limitare i collegamenti aerei tra l’isola e gli altri stati americani ed europei. Rusk, conciliando le due posizioni, suggeriva di rimandare l’approvazione in modo da dare tempo all’OAS di approvare dei provvedimenti in tal senso, allo scopo di trarre il massimo vantaggio psicologico dal trattato e ridurre al minimo il vantaggio psicologico sovietico. Anche Thompson (Ambassador at Large fino al dicembre del 1966 e Ambasciatore a Mosca dal gennaio 1967) sottolineò i vantaggi del firmare l’accordo, primo fra tutti quello di tipo psicologico: Mosca si trovava in una fase difficile, in cui la disputa con la Cina, le difficoltà economiche e quelle in Europa orientale richiedevano che fossero fatte delle scelte circa la direzione della politica sovietica, scelte che avrebbero determinato anche lo stato delle relazioni con l’Occidente. La possibilità di stringere degli accordi bilaterali con gli Stati Uniti poteva aiutare Mosca a scegliere una linea di politica estera diversa da quella per cui spingeva Pechino.¹⁴⁵

Anche nell’ambito più propriamente del controllo degli armamenti, si vedeva la convenienza di procedere per piccoli passi.

La questione del controllo degli armamenti fu inclusa nel discorso sullo Stato dell’Unione, all’inizio del 1964, occasione in cui Johnson annunciò che gli Stati Uniti avevano deciso di ridurre unilateralmente la propria produzione di materiale fissile

¹⁴⁴ Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson, 4 aprile 1964, Country File USSR, Box 217, NSF File, Lbj Library.

¹⁴⁵ Memorandum from Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs Mann to Secretary of State Rusk, 13 febbraio 1964 e Memorandum from Ambassador Thompson to Secretary of state Rusk, 5 febbraio 1964, cit. in Memorandum of Conversation, 6 marzo 1964, FRUS 1964-1968, Vol. XIV, doc. 15, nota 4.

(uranio arricchito, U-235) del 25% e di chiudere quattro reattori al plutonio, invitando l'Urss a fare altrettanto.¹⁴⁶

Poco dopo, il 21 gennaio, gli Stati Uniti presentarono una proposta in quattordici punti presso l'ENDC (Eighteen Nations Disarmament Committee), il comitato delle Nazioni Unite con sede a Ginevra che discuteva di controllo degli armamenti e si riuniva annualmente.

Una visione simile si ritrova anche nel rapporto Gilpatric. In esso era contenuta l'indicazione a intraprendere iniziative per arrivare a stringere con l'Urss dei trattati di portata contenuta, come il taglio della produzione di materiale fissile o uno stop di 18-24 mesi alla produzione di un sistema ABM o di lanciamissili per ICBM o un congelamento nella produzione e una concordata riduzione dei SNDV (Strategic Nuclear Delivery Vehicle). Il rapporto Gilpatric sosteneva con urgenza l'importanza di conseguire un trattato multilaterale sulla non-proliferazione, indicando nell'Unione Sovietica il partner necessario per affermare questa politica e guidare il processo verso la conclusione di un accordo. Queste proposte, che erano sempre nell'ambito del controllo degli armamenti, venivano presentate come strumenti per ridurre le tensioni tra le due superpotenze e creare un'atmosfera favorevole ad un'ampia accettazione della limitazione della proliferazione nucleare. Si potrebbe anche ipotizzare, dunque, che il processo che portò al trattato di non-proliferazione, con la forza della sua urgenza, abbia anche svolto la funzione di catalizzatore della distensione tra le due superpotenze.¹⁴⁷

¹⁴⁶ L'iniziativa era stata elaborata dall'amministrazione Kennedy. Annual Message to the Congress on the State of the Union. January 8, 1964, reperibile online all'indirizzo <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26787&st=&st1=>; Hal Brands, "Progress Unseen", p. 255.

¹⁴⁷ Report by the Committee on Nuclear proliferation", 21 gennaio 1965, in FRUS 1964-1968, Vol. XI, doc. 64.

Il trattato di Non-proliferazione.

La non- proliferazione aveva avuto i suoi sostenitori sin dall'inizio dell'era nucleare, ma fu solo tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta che i cambiamenti in corso costrinsero ad affrontare la questione con urgenza.

Da metà degli anni Cinquanta in poi, i governi europei, dopo aver offerto a lungo resistenza all'idea di assumersi gli oneri e le responsabilità dell'era atomica insieme agli Stati Uniti, avevano mostrato un forte interesse a partecipare alla gestione e al controllo delle forze strategiche schierate a difesa del continente.¹⁴⁸ Alcuni coltivavano l'ambizione di costruire arsenali nucleari propri, ritenendo così di agganciarsi ad uno status di prestigio e potere che nell'ambito "classico" della Guerra Fredda europea, stava già iniziando a diventare vecchio. L'ambizione a diventare potenza nucleare prometteva di aprire risvolti nuovi e diversi anche nell'ambito extraeuropeo, dove paesi le cui politiche estere non necessariamente erano inquadrare nello schema del bipolarismo, potevano acquisire potere e peso strategico, se pure non paragonabili a quello delle superpotenze.

Come si è già detto, sia la Francia che la Repubblica Popolare Cinese iniziarono all'epoca a lavorare alla costruzione di arsenali nucleari indipendenti; i primi test atomici di successo furono effettuati all'aprile del 1961 da parte della Francia e nell'ottobre del 1964 nel caso di Pechino. Naturalmente, i due eventi ebbero effetti e implicazioni del tutto diversi rispetto alla politica estera americana e al sistema internazionale in generale. Entrambi, però, contribuirono a modificare gli equilibri strategici e incrementarono drasticamente le possibilità che il numero degli arsenali nucleari nel mondo continuasse ad aumentare, sia perché le neonate potenze nucleari erano ora in grado di fornire, a loro volta, sostegno tecnologico e militare agli aspiranti

¹⁴⁸ Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1999. pp. 193-200. Secondo Trachtenberg, alla fine degli anni Cinquanta, l'amministrazione Eisenhower era pronta a cedere di fatto il controllo delle armi nucleari, conservando solo il possesso nominale.

tali, sia perché, nel caso della Cina, l'acquisizione di armi strategiche aggravava la minaccia rappresentata dal regime di Pechino per i paesi dell'area e avrebbe potuto spingere alcuni di essi ad armarsi anch'essi, a scopi difensivi.¹⁴⁹

Lo sviluppo di forze strategiche nazionali, come quella francese, lasciava temere che in futuro la gestione e il mantenimento della coesione della NATO sarebbero stati a rischio. Un'altra questione che suscitava grande agitazione era quella del nucleare tedesco. La Germania occidentale non aveva manifestato interesse per il tipo di percorso che aveva portato la Gran Bretagna e la Francia a diventare potenze nucleari; il nucleare rimaneva la chiave di volta della sua difesa ma era posto sotto il controllo degli Stati Uniti. Si temeva però che, in futuro, anche il governo di Bonn avrebbe potuto sviluppare ambizioni nucleari, fatto che avrebbe potuto scardinare l'equilibrio della NATO e accendere fortissime tensioni con l'Unione Sovietica.

Tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta, perciò, si iniziò a riflettere sulla possibilità di costruire sistemi di difesa integrati, sempre all'interno della NATO e dunque posti sotto il controllo statunitense, ma co-gestiti dagli alleati europei. Una prima proposta era stata quella di collocare sul territorio europeo armi nucleari tattiche, ossia armamenti di potenziale ridotto che potessero essere utilizzati nel contesto di in conflitto convenzionale, contro obiettivi militari. Il governo di Bonn si era detto contrario al dislocamento di missili strategici sul territorio tedesco. Nel 1960, poi, il Dipartimento di Stato elaborò la proposta della Multi-Lateral Force (MLF), una flotta, inizialmente di sottomarini Polaris poi di navi, fornite dagli Stati Uniti ma governate da equipaggi misti.¹⁵⁰ Esisteva una proposta alternativa all'MLF, ossia l'ANF (Atlantic Nuclear Force): si trattava di una forza multinazionale, composta in ugual misura da sottomarini *polaris* britannici e statunitensi, governati da equipaggi di nazionalità miste. La proposta, che era stata avanzata dalla Gran Bretagna, fu tenuta in piedi insieme all'MLF e in parte anche dopo che questo fu accantonato.¹⁵¹

Il progetto era stato pensato per la Gran Bretagna, la Francia e la Germania occidentale, in particolare per mantenere le presunte ambizioni nucleari della Germania all'interno della NATO. I primi due non sostennero mai il progetto, preferendo entrambi puntare su

¹⁴⁹ H. Rowen, "Effects of the chinese bomb on nuclear spread", 2 novembre 1964, p. 6 in Committee File, Box 5, Folder 2., e "China as a Nuclear Power", 7 ottobre 1964, Committee File, Box 5, Folder 2, LBJL.

¹⁵⁰ Francis J. Gavin, "Nuclear Proliferation and Non-Proliferation during the Cold War", pp. 400-402, in Melvyn P. Leffler e Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War. Vol. II, Crises and Détente*, Cambridge, Cambridge University, 2010; McGeorge Bundy, *Danger and Survival* p. 487-489. Dalla fine degli anni Cinquanta, anche per via dello sviluppo delle cosiddette armi nucleari tattiche, armi di medio raggio che potevano essere dislocate sul territorio europeo, si iniziò a discutere della possibilità di riorganizzare il sistema di difesa atlantico fornendo ai paesi europei questo tipo di armamenti. *Ibidem*

¹⁵¹ Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, p. 327.

un deterrente atomico nazionale, mentre la Germania lo appoggiò inizialmente per poi perdere lentamente interesse. Secondo McGeorge Bundy, l'interesse iniziale della dirigenza tedesca per il progetto era dovuto non ad ambizioni nucleari ma al fatto che si riteneva che esso avrebbe potuto rafforzare il legame degli Stati Uniti all'Europa e il loro coinvolgimento nella difesa del continente, e dunque della Germania stessa. Le fonti confermano che l'interessamento della Germania alla proposta dell'MLF aveva, come per gli Stati Uniti, motivazioni politiche più che militari. Soprattutto dopo che apparve chiaro quanto l'amministrazione Johnson era interessata a raggiungere un accordo con l'Urss in materia di non proliferazione, la preoccupazione dei dirigenti tedeschi fu che a fare le spese della collaborazione tra Mosca e Washington sarebbero state le prospettive per la riunificazione tedesca.¹⁵²

La proposta fu adottata dall'amministrazione Kennedy e passò in eredità a Johnson.

Gli obiettivi del progetto, per il governo statunitense, furono sempre più politici che militari. Esso avrebbe dovuto essere una risposta al problema di come riorganizzare la NATO, e i meccanismi di controllo e di consultazione al suo interno, di cui si discuteva nel corso degli anni Sessanta. Una riforma era necessaria, e così pure una decisione in merito al tipo di forze che sia gli Stati Uniti che i paesi europei avrebbero dovuto schierare. Nella fase in cui il dialogo con l'Urss stava diventando un obiettivo in quanto era uno strumento per gestire la situazione strategica e mantenerne la stabilità, anche le decisioni relative alla gestione della difesa europea, e al ruolo degli alleati in essa, erano cruciali nel determinare la direzione che l'amministrazione avrebbe preso.

Dall'analisi della vicenda dell'MLF, emerge come l'amministrazione Johnson scelse la via della cooperazione con l'Urss e riaffermò il principio del controllo statunitense sull'ombrello nucleare, ma appoggiando una soluzione che aumentasse la partecipazione degli alleati alla gestione della NATO. Emerge anche che vi fu un dibattito interno che vedeva i sostenitori dell'MLF, della co-gestione del sistema di difesa europeo e della dimensione atlantica rispetto alla relazione tra superpotenze, contro i sostenitori della distensione, della cooperazione nel controllo degli armamenti e di una visione strategica che sostanzialmente non vedeva più la gestibilità dell'equilibrio nucleare e intendeva porre un freno alla corsa agli armamenti. Il risultato

¹⁵² McGeorge Bundy, *Danger and Survival*, pp. 495-496; Thomas A. Schwartz cita un incontro tra Schröder, uno dei maggiori sostenitori dell'MLF, e Rusk avvenuto a luglio del 1967 in *Lyndon Johnson and Europe*, p. 57, durante il quale Schröder affermò: "*The Soviets have an overriding interest in respect to Germany and that is the denuclearization of our Country File. We have an overriding interest in respect to the Soviet Union: namely the reunification of Germany*". Le due questioni, agli occhi della dirigenza tedesca dovevano rimanere legate. Gli Usa erano di un altro parere. Ibidem, pp. 57-58.

finale fu più dell'abbandono dell'MLF e della scelta della non proliferazione, fu anche una vittoria di una visione strategica di cui il controllo degli armamenti e il dialogo con l'Urss erano parte integrante. Lo stesso sarebbe accaduto, come si vedrà, sulla questione del sistema ABM.

L'esito di questo processo era inevitabilmente intrecciato alle sorti del trattato di Non-proliferazione e ai negoziati sul controllo degli armamenti tra Stati Uniti e Urss.

Nel caso del primo era evidente che la decisione di accettare di condividere il controllo delle armi nucleari sarebbe andata in direzione opposta. Verso la metà degli anni Sessanta vi erano diversi paesi interessati alla costruzione di un arsenale nucleare indipendente e sufficientemente vicini all'obiettivo, tra cui l'India, Israele e la Svezia. La Germania costituiva un caso a parte, poiché se è vero che al momento non si poneva il problema di un programma nucleare tedesco e gli Stati Uniti potevano ipotizzare che una soluzione come quella dell'MLF fosse sufficiente a rispondere alle aspirazioni tedesche, il timore era che in futuro, soprattutto dopo che altri paesi fossero diventati delle potenze nucleari, sia pure minori, vi sarebbero state forze interne che chiedevano che il paese si dotasse anch'esso di forze strategiche nazionali, pena la condanna a restare un paese "di seconda classe". Quindi, l'MLF era stato pensato per rispondere alle ambizioni tedesche, ma non vi era garanzia che queste non sarebbero cresciute in futuro.¹⁵³ Costigliola rileva in questo atteggiamento di parte dell'amministrazione, un preconcetto nei confronti della Germania occidentale, considerata al tempo stesso utile ma pericolosa, le cui ambizioni dovevano essere tenute a bada, senza però poter essere ignorate.¹⁵⁴

All'interno del governo statunitense, i sostenitori della non-proliferazione esprimevano forti perplessità nei confronti dell'MLF. Il vice-direttore dell'ACDA Fisher temeva per le conseguenze che il progetto avrebbe avuto se fosse stato approvato. La discussione sulla politica di non-proliferazione aveva un lato pubblico, poiché l'argomento sarebbe stato senza dubbio affrontato dall'ENDC e dall'Assemblea Generale dell'ONU. Inoltre il trattato avrebbe dovuto raccogliere l'appoggio del maggior numero possibile di paesi nel mondo. Fisher sottolineava che nel caso si fosse deciso di procedere con la forza multi-laterale, sarebbe stato fondamentale riaffermare pubblicamente l'impegno al

¹⁵³ "Memorandum for the Secretary of State", 15 giugno 1964, Subject File, Box 22, Folder 5, LBJL

¹⁵⁴ Frank Costigliola, "LBJ, Germany and the End of the Cold War", pp. 173-179. Costigliola rileva il linguaggio e l'atteggiamento paternalistico con cui venivano discusse le preoccupazioni e le obiezioni dell'alleato tedesco, trattato come "il malato d'Europa", e degli altri membri della NATO in generale.

contrasto della proliferazione e a continuare a perseguire un accordo in tal senso con l'Unione Sovietica.¹⁵⁵

L'MLF era un ostacolo anche nel dialogo con l'Unione Sovietica in materia di controllo degli armamenti. Chiaramente anche i sovietici erano contrari a qualsiasi soluzione che conferisse alla Germania occidentale l'accesso alla gestione di armamenti nucleari, così come non vedevano con favore la costruzione di un nuovo sistema di difesa europeo dotato di armi strategiche.

Gromyko aveva dichiarato al Segretario di Stato Rusk che la decisione di procedere con la realizzazione dell'MLF sarebbe stata considerata un atto ostile nei confronti dell'Unione Sovietica. Aveva anche sottolineato con forza che l'Urss era disposta a collaborare alla stesura di un trattato sulla non-proliferazione ma che l'MLF costituiva un ostacolo.¹⁵⁶

Gli Stati Uniti erano dunque consapevoli della contrarietà sovietica, anche se non si riteneva che ne potesse derivare un generale irrigidimento nell'atteggiamento di Mosca o che la sua reazione all'eventuale decisione di procedere avrebbe avuto conseguenze serie per la sicurezza europea. Kosygin aveva ventilato la possibilità che Mosca decidesse di rispondere all'MLF con l'istituzione di una forza nucleare del Patto di Varsavia; l'analisi dello stato delle relazioni tra Mosca e i paesi del Blocco, però, induceva a ritenere difficile che Mosca fosse in grado di creare una struttura tale, che fosse efficace e coesa, o che intendesse condividere con i satelliti il controllo delle forze strategiche, date le divergenze interne e le tendenze autonomistiche che essi stavano mostrando. Non risultava, al momento, che le forze militari dei paesi del Blocco fossero state dotate di testate nucleari, ma solo di sistemi di lancio, e si dubitava che ciò sarebbe cambiato in futuro.

Si rilevava invece che la dirigenza sovietica era stata attenta a confinare l'espressione del proprio disaccordo alla questione tedesca e a quella della proliferazione, senza allargare la propria contrarietà ad altre questioni, e che la loro campagna contro l'MLF, ponendo l'accento sulle differenze tra interessi all'interno dell'Occidente aveva dato prova di una maggiore flessibilità tattica nell'approccio alle questioni europee.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Adrian S. Fisher, Memorandum for the Secretary of State, 15 giugno 1964, NSF, Subject File, box 22, folder 5. Anche l'AEC, l'Agenzia per l'energia atomica, manifestò una serie di dubbi riguardo alla compatibilità del progetto con l'Atomic Energy Act. John G. Palfrey to R. Gilpatric "Summary of certain security and safety points in the MLF surface ship Polaris concept", 31 dicembre 1964, Committee File, box 1, folder 4.

¹⁵⁶ Memorandum of Conversation, 5 dicembre 1964, in FRUS 1964-1968, Vol. XI, doc. 53.

¹⁵⁷ INR-Thomas I. Hughes to Secretary of State, Research Memorandum, 21 dicembre 1964, Committee File, Box 10, Folder 5, NSF File, Lbj Library, pp. 3-8.

La questione dell'MLF poneva anche il problema di quanto dovessero contare le richieste e le preferenze degli alleati nel processo di negoziato del controllo degli armamenti, che si stava strutturando come un dialogo essenzialmente a due. All'interno dell'amministrazione non tutti erano convinti che la cooperazione con l'Unione Sovietica fosse la migliore politica o meglio che essa avrebbe rischiato di danneggiare altri interessi degli Stati Uniti. In un memorandum, Rostow, all'epoca Presidente del Policy Planning Council, puntava il dito su quella che sembrava ormai essere la tendenza in corso, ossia lasciare che le questioni del disarmo e del controllo degli armamenti diventassero appannaggio solo, o soprattutto, delle due superpotenze e sottolineando che occorreva conciliare questo processo con il mantenimento di un'efficace alleanza militare con l'Europa occidentale. Il rischio, se gli USA non avessero continuato a privilegiare la dimensione europea ed atlantica, sarebbe stato quello di indebolire i vincoli dell'alleanza, non tanto rischiando di rendere inefficace il sistema di difesa da un punto di vista tecnico e militare, quanto indebolendo il cemento politico della NATO, suscitando malumore e scontento, cosa che ne avrebbe indebolito l'efficacia. Gli Stati Uniti dovevano evitare i pericoli della "frammentazione" europea o atlantica. Ancora una volta il problema riguardava soprattutto la Germania. Rostow affermò che occorresse passare dal cercare di definire la posizione USA sul disarmo al trovare la posizione degli Stati Uniti e dei loro alleati. Una gestione esclusivamente Usa-Urss della questione poteva sembrare attraente ma era una chimera, e l'unica soluzione erano consultazioni serie con gli alleati.¹⁵⁸ Non a caso, la spinta più forte alla realizzazione dell'MLF proveniva dal Dipartimento di Stato, mentre il Pentagono rimaneva fortemente scettico davanti all'idea di introdurre una forma, se pure limitata, di *nuclear sharing* nella gestione della forza deterrente americana.¹⁵⁹

In ultima analisi, infatti, il governo americano non si decise mai a rinunciare veramente al principio per cui sarebbero stati sempre gli Stati Uniti ad avere il controllo delle decisioni prese in materia di deterrenza. Per bilanciare il fatto che la gestione delle forze strategiche schierate in Europa sarebbe rimasta in mano statunitense, era stata ventilata l'introduzione di una "clausola europea" in base alla quale, in futuro, l'MLF sarebbe potuta diventare una forza deterrente europea indipendente. Ciò implicava che gli USA avrebbero dovuto rinunciare alla loro facoltà di veto. La cosa suscitò fortissime opposizioni all'interno dell'amministrazione, prima fra tutte quella del segretario alla

¹⁵⁸ Memorandum from W.W. Rostow to the Secretary, 6 aprile 1964, Subject File, Box 22, Folder 6, NSF, LBJ Library

¹⁵⁹ Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, pp. 328-329.

Difesa McNamara. Anche per questo, il progetto restò sempre sospeso in uno stato di parziale sviluppo e la proposta era talmente contraddittoria che convincere gli alleati della sua bontà era difficile anche per i suoi sostenitori più convinti. Come Rusk stesso lamentò, “*there was an element of unreality*” in tutte le discussioni intorno alla clausola europea.¹⁶⁰ Anche se fosse stato realizzato, l’MLF non avrebbe mai comportato una vera condivisione del controllo degli armamenti strategici, forse uno dei motivi per cui anche gli alleati europei persero presto interesse nel progetto.

In ogni caso, Johnson aveva già affermato che l’amministrazione doveva affrontare anche il problema della difesa nucleare atlantica con piena consapevolezza delle preoccupazioni dei sovietici, posizione che fu comunicata da McGeorge Bundy all’ambasciatore Dobrynin nel corso di un incontro avvenuto a novembre del 1965. Dopo quello stesso incontro con Dobrynin, in cui l’ambasciatore lamentò il fatto che la dirigenza sovietica avesse difficoltà a capire quale fosse la posizione del governo statunitense in materia, Bundy concluse che, accantonando progetti che prevedessero la costruzione di sistemi militari in Europa e dunque la possibilità che la Germania potesse un giorno avere degli armamenti strategici sotto il proprio controllo, sarebbe stato possibile trovare una soluzione che avrebbe permesso di adempiere alle proprie responsabilità nei confronti della NATO senza suscitare l’ostilità sovietica e, al tempo stesso, di procedere verso un accordo sulla non-proliferazione. Poiché “di fatto nessuno voleva l’MLF”, il governo USA avrebbe potuto sfruttare questo fatto se lo avesse comunicato/rivelato in privato ai sovietici prima di renderlo pubblico, e così ricavarne un vantaggio diplomatico e politico nell’ambito dei negoziati con Mosca.¹⁶¹

Pur restando ufficialmente sul tavolo sino al 1966, la proposta di fatto fu abbandonata ancora prima, poiché era chiaro che gli stessi alleati europei avevano perso interesse al progetto.

A settembre del 1966, gli Stati Uniti raggiunsero un accordo con la Repubblica Federale Tedesca in base al quale l’opzione della forza multi-laterale sarebbe stata abbandonata e Bonn avrebbe avuto un seggio permanente nel Nuclear Planning Group (NPG), un nuovo organismo posto all’interno della NATO che avrebbe discusso delle questioni legate al nucleare, consentendo agli alleati europei di avere maggiore partecipazione nel processo decisionale. Come sia Schwartz che Costigliola sottolineano, l’MLF era stato

¹⁶⁰ Frank Costigliola, “Lyndon B. Johnson, Germany, and “the End of the Cold War””, in W. I. Cohen e N. Bernkopf Tucker (eds), *Lyndon Johnson Confronts the World. American Foreign Policy 1963-1968*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 181-184; “Memorandum of Conversation between Ambassador Fenoaltea and Secretary Rusk”, 24 ottobre 1964, cit. in Ibid. p.183.

¹⁶¹ “Memorandum of Conversation”, 24 Novembre 1965, MCGF File, Box 18, Folder 1, LBJL.

pensato per aumentare la partecipazione degli alleati all'elaborazione delle politiche nucleari/strategiche e al tempo stesso per contenerne le ambizioni, in particolare quelle tedesche. Il progetto fu abbandonato e le due funzioni che avrebbe dovuto avere furono assolte rispettivamente dal NPG e dal Trattato di non-proliferazione. La riforma della NATO proseguì con l'adozione dell'Harmel Report nel dicembre del 1967. Esso era il frutto di una revisione delle finalità e dell'organizzazione della NATO, avviata su iniziativa del ministro degli esteri belga Pierre Harmel nell'aprile del 1967. Il risultato finale fu quella che Andreas Wenger ha definito "una multilateralizzazione della distensione". Da un punto di vista militare, l'adozione dell'Harmel Report sancì l'adozione della risposta flessibile come strategia della NATO, caratterizzata da una maggiore enfasi sulle forze convenzionali europee (Costigliola p. 204) (questa era stata l'indicazione anche del Gilpatric Report "*if we are to minimize the incentives for others to acquire nuclear weapons, it is important that we avoid giving an exaggerated impression of their importance and utility and that we stress the current and future important role of conventional armaments*") il rapporto faceva anche esplicitamente riferimento alla necessità di una nuova strategia NATO che mettesse l'accento più sulle armi convenzionali e meno sulle armi nucleari tattiche (punto 6). Da un punto di vista politico, sottolineò l'importanza del negoziato con il Patto di Varsavia come strumento per rafforzare la sicurezza europea, accogliendo così l'idea della distensione tra est e ovest nella strategia generale della NATO.¹⁶²

A partire dall'ottobre del 1966, l'amministrazione iniziò a lavorare al trattato di non-proliferazione. Il primo accordo significativo fu raggiunto con l'accordo sull'articolo I...

Un documento che si rivelò essere di grande influenza nel processo che portò alla definizione della posizione dell'amministrazione, fu il Rapporto Gilpatric, frutto dei lavori del Committee on Nuclear Proliferation (o Gilpatric Committee), istituito per analizzare la questione della non-proliferazione e la strategia più adatta ad affrontarla. I membri del comitato, presieduto da Roswell Gilpatric, un funzionario del Dipartimento della Difesa sotto l'amministrazione Kennedy e Eisenhower, erano tutti funzionari che

¹⁶² Frank Costigliola, "LBJ, Germany and the End of the Cold War", pp. 200-204; Thomas Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, pp. 52-53; Andreas Wenger, "Crisis and Opportunity: NATO and the Multilateralization of Détente, 1966-1968", *Journal of Cold War Studies*, vol. 6, issue 1 (winter 2004), pp. 22-74; Jussi M. Hanhimäki, "Détente in Europe, 1962-1975" in Melvin Leffler e Odd A. Westad (a cura di) *The Cambridge History of the Cold War*, vol. II, p. 208.

si erano occupati di politica estera ma che non avevano incarichi nell'amministrazione Johnson ed erano perciò estranei al dibattito interno sull'MLF e sulle implicazioni del *nuclear sharing* rispetto al problema della proliferazione nucleare. Il rapporto finale fu emesso il 21 gennaio del 1965. Il comitato fu istituito nel novembre del 1964, poco tempo dopo l'esplosione del primo test nucleare cinese. Come si vedrà più approfonditamente nel capitolo successivo, l'ingresso della Repubblica Popolare Cinese nel gruppo dei paesi possessori di armamenti nucleari, fu un evento il cui impatto sul sistema internazionale, nel lungo periodo, fu giudicato profondo. Senz'altro esso ebbe l'effetto di spingere l'amministrazione a concentrare le proprie energie sulla definizione di una politica che affrontasse il problema della proliferazione nucleare in tutte le sue implicazioni: il problema della NATO, la diffusione del nucleare tra i paesi in via di sviluppo, l'importanza della cooperazione con l'Unione Sovietica.¹⁶³ Questo approccio comprensivo si ritrova nel rapporto finale del Comitato Gilpatric, molte delle cui indicazioni si ritrovano poi effettivamente nella politica applicata dall'amministrazione. Per questa ragione, studi recenti hanno sottolineato l'importanza di questo rapporto sul cui ruolo si era a volte sorvolato in passato.¹⁶⁴

Le indicazioni principali del rapporto erano tre. La prima era di ottenere il sostegno dell'Unione Sovietica, la cui collaborazione era necessaria per fermare la proliferazione nucleare. A questo proposito il rapporto suggeriva di iniziare subito a contattare i sovietici e a perseguire la cooperazione allo scopo di arrivare a stringere degli accordi multilaterali (oltre al trattato di non-proliferazione il comitato indicava anche una messa al bando completa dei test nucleari e la creazione di zone nuclear-free in Africa e in America Latina) e impegnarsi congiuntamente a non contribuire con le proprie politiche allo sviluppo di armamenti nucleari da parte di altri paesi; venivano anche proposte una serie di accordi minori sul controllo degli armamenti “*as a means both of reducing tensions between the United States and the Soviet Union and creating an atmosphere conducive to wide acceptance of restraints on nuclear proliferation.*” [in nota: le misure erano: un taglio nella produzione di materiale fissile, un congelamento nel numero dei mezzi di lancio e una riduzione concordata delle forze strategiche; una sospensione fino a due anni nella costruzione di sistemi ABM o lanciamissili per ICBM]

¹⁶³ Thomas Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, pp. 53-54. Hal Brands, “Rethinking Non-Proliferation. LBJ, the Gilpatric Committee and U.S. National Security Policy” in *Journal of Cold War Studies*, Vol. 8, N. 2, Spring 2006, pp. 83-113. I membri del comitato erano Johnson McCloy, Allen Dulles, Alfred Gruenther, Arthur Dean, Arthur Watson, Herbert York e George Kistiakowsky.

¹⁶⁴ Hal Brands, “Rethinking Non-Proliferation. LBJ, the Gilpatric Committee and U.S. National Security Policy”, pp. 83-85.

Una seconda indicazione riguardava i paesi che già erano in possesso di armi strategiche. Nel 1964 esistevano cinque potenze nucleari, due delle quali, la Francia e la Cina, erano difficilmente controllabili. La Francia era un membro della NATO ma aveva fortissime aspirazioni di indipendenza e autonomia, anche in campo militare, e ambiva alla creazione di una forza nucleare indipendente. La Cina, già al di fuori della portata politica e diplomatica dell'Occidente, era ora in rotta anche con l'Unione Sovietica e sembrava intenzionata ad affermare il proprio ruolo in Asia. Il rapporto sosteneva la necessità di lavorare per integrare le potenze nucleari nel sistema internazionale, nel controllo degli armamenti e, nel caso della Francia e della Gran Bretagna, nel sistema di difesa europeo. [nota: il caso della Francia era particolare poiché De Gaulle mirava a costruire una forza strategica indipendente e a formulare una strategia di difesa europea alternativa. Il problema più serio era come far accettare la non-proliferazione nucleare ai paesi che ancora non si erano dotati delle armi strategiche. A questo riguardo, l'indicazione del comitato Gilpatric, oltre a non favorire la proliferazione con le proprie politiche, era quella di intervenire su base bilaterale nei confronti dei paesi interessati. Il comitato individuava due principali ragioni che potevano spingere un paese a costruire un arsenale nucleare: motivi di sicurezza e ricerca di prestigio. Per evitare che paesi come l'India o il Giappone decidessero di armarsi, gli Stati Uniti potevano offrire "*appropriate prestige alternatives*".

Nel caso della Germania occidentale, il rapporto raccomandava di continuare ad esplorare soluzioni alternative all'MLF/ANF, per garantire che la Germania non acquisisse mai una forza nucleare indipendente ma, al tempo stesso, che anche nel caso di una mancata riunificazione, continuasse ad essere saldamente parte dell'Alleanza Atlantica.

Nel cercare di ottenere la più ampia accettazione possibile della politica di non proliferazione, gli Stati Uniti non potevano ignorare le esigenze dei paesi che stavano considerando la creazione di arsenali strategici per ragioni di sicurezza né il fatto che alle armi nucleari fosse associata la capacità di conferire un uno status di maggiore prestigio nel sistema internazionale.

Il rapporto Gilpatric insistette molto su quest'ultimo aspetto, rimarcando la necessità di non rafforzare la convinzione che il nucleare fosse una fonte di prestigio, di operare affinché si affermasse invece la tendenza al controllo degli armamenti e alla limitazione delle forze nucleari esistenti attraverso la cooperazione e il dialogo con l'Urss, e offrire

soluzioni alternative al problema della sicurezza. Quest'ultimo passo era relativamente più semplice nel caso di paesi alleati, con i quali esistevano già degli accordi.

Nel caso della gran parte dei paesi asiatici, alcuni, come l'India, con un ruolo fondamentale nell'area e un forte interesse per le armi strategiche, estendere la garanzia di sicurezza ad essi avrebbe significato assumersi un impegno gravoso e potenzialmente enorme, poiché ancora era difficile fare previsioni su quello che sarebbe stato il futuro dell'area e ciò soprattutto a causa della tensione tra Cina e Unione Sovietica che ancora non era detto sarebbe sfociata in una rottura definitiva.

Nel caso della Germania, la questione del nucleare era strettamente legata a quella che sarebbe stata la futura evoluzione del sistema di difesa atlantico. Veniva dato per scontato che la Germania avrebbe avuto ambizioni nucleari, anche catalizzate dalle ambizioni di altri paesi, e che sarebbe stata necessaria una risposta.¹⁶⁵

Il processo che portò al trattato di Non proliferazione fu lungo; la sistemazione della difesa europea e tutte le questioni strategiche e politiche che dovevano essere affrontate affinché si potesse arrivare alla firma del trattato con la tranquillità che in futuro alleanze ed equilibri non ne sarebbero stati compromessi, rallentarono il percorso.

Ancora nel 1966 la non proliferazione continuava ad essere al centro dei negoziati e ad essere considerata da più parti come un passo logico e necessario, ma si trovava in una situazione di impasse.

Come si legge in un memorandum del vice-direttore dell'ACDA Fisher al presidente Johnson, per sbloccare l'impasse occorreva che fossero prese le decisioni che era necessario prendere nell'ambito della condivisione delle forze strategiche all'interno della NATO. Se la soluzione adottata non avesse previsto la condivisione materiale degli armamenti era probabile che si sarebbe riusciti poi a trovare un accordo con l'Unione Sovietica.

Se gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica avessero raggiunto un accordo e firmato il trattato, il fatto stesso che le due superpotenze appoggiassero l'accordo, sarebbe stato un fattore che gli altri paesi avrebbero preso in considerazione per decidere se il trattato fosse anche nel loro interesse, incrementando le probabilità della loro adesione.¹⁶⁶

Citare?

¹⁶⁵ "Memorandum of Conversation", 7 gennaio 1965 e "Report by the Committee on Nuclear proliferation", 21 gennaio 1965, in FRUS 1964-1968, Vol. XI, doc. 59 e 64.

¹⁶⁶ "Memorandum for the President", 12 maggio 1966, Keeny File, Box 4, Folder 7, NSF File, Johnson Library

Un'altra possibile iniziativa, proposta da Fisher, era una tregua nel dispiegamento di missili offensivi e sistemi lancio-missile antibalistici. Una tale proposta, secondo Fisher, se accettata avrebbe avuto importanti conseguenze poiché: se realizzata avrebbe potuto costituire per i sovietici una valida ragione per rinunciare alla costruzione di un sistema ABM di grande portata, il che sarebbe stato anche economicamente conveniente per Mosca; avrebbe permesso di avviare un dialogo ad alti livelli, passo necessario per arrivare a discutere di come effettivamente interrompere/limitare la corsa agli armamenti.

La tregua sarebbe stata percepita, sia dall'opinione pubblica statunitense che internazionale, come un'importante iniziativa di pace e, se i sovietici avessero accettato, avrebbe concretamente posto un freno alla corsa agli armamenti.¹⁶⁷

La proposta, come in generale ogni proposta di limitazione della produzione o dispiegamento di armi strategiche o nuove tecnologie militari, presentava dei vantaggi così come degli svantaggi.

In questo caso, la proposta era considerata essere militarmente a favore degli Stati Uniti (vedi both Memorandum) ma alcune delle implicazioni erano problematiche, in particolare il fatto che durante la tregua gli Stati Uniti non sarebbero stati in grado di dispiegare un sistema ABM completo da opporre ai sovietici o uno limitato da opporre ai cinesi.

La bomba cinese era, dal punto di vista strategico-militare, l'evento più preoccupante e la principale ragione per cui gli Stati Uniti erano interessati alla costruzione di un sistema ABM, oltre al fatto che Mosca ne stava/aveva già costruito uno, a difesa della città di Mosca.

Un altro esempio di ciò lo si potrebbe indicare nella stessa decisione di non costruire un sistema ABM completo, decisione molto contrastata all'interno dell'amministrazione. A metà degli anni Sessanta l'intelligence rivelò che l'URSS stava costruendo un sistema ABM a difesa di Mosca, nella parte nordest del paese. La notizia fece temere ai sostenitori del controllo degli armamenti che la competizione strategica si riaccendesse, mettendo in pericolo anche negoziati per il trattato di non-proliferazione.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Ibidem e Memorandum for the President, 2 maggio 1966, Rostow File, Box 10, Folder 5, LBJL.

¹⁶⁸ Hal Brands, "Progress Unseen", pp. 274-276;" Memorandum From the Acting Director of the Arms Control and Disarmament Agency (Fisher) to Secretary of State Rusk, Secretary of Defense McNamara, and the President's Special Assistant (Rostow)", 28 agosto 1967, FRUS 1964-1968, doc. 202.

Nel corso degli anni Sessanta l'Urss mise in atto un deciso incremento del proprio arsenale strategico. Inizialmente l'intelligence statunitense aveva sottostimato la rapidità con cui l'arsenale sovietico stava crescendo ma nuove stime, alla fine del 1966, indicavano un aumento costante del numero dei missili ICBM, al punto che anche si poteva prevedere che alla fine del decennio sarebbe stata raggiunta la parità strategica (divine pp. 240-2141) (graziosi p. 338).¹⁶⁹ NIE 11-8-66 (Box 3 Folder 6) O meglio che avrebbero avuto la capacità di rappresaglia sufficiente ad assicurare la distruzione di una porzione significativa della popolazione e della capacità industriale americana, senza che però questo significasse che avevano forze nucleari tali da poter prendere razionalmente la decisione di iniziare deliberatamente una guerra, prospettiva ancora molto lontana (NIE 11-8-66 p. 1) La prospettiva che l'Urss avrebbe presto raggiunto la capacità di attacco statunitense (second strike capability? Guardare lawrence) suscitò allarme all'interno dell'amministrazione.

Inoltre, dall'inizio del decennio l'Unione Sovietica aveva iniziato a sviluppare dei sistemi ABM. Il primo, il sistema Leningrad poi abbandonato, era stato iniziato nel 1961. Successivamente, nel 1963 i satelliti statunitensi avevano rilevato sul territorio sovietico, la costruzione di un sistema missilistico e di radar in Estonia, denominato Tallin, che, secondo una parte dell'intelligence, avrebbe potuto essere sviluppato fino a diventare un sistema ABM. Infine nel 1967 fu rilevata la costruzione di un vero e proprio sistema ABM a difesa della città di Mosca.¹⁷⁰ Già in precedenza, nel corso del 1966, era stata avviata l'elaborazione di una proposta di limitazione degli armamenti offensivi e difensivi. L'artefice era stata l'ACDA. La proposta avrebbe dovuto essere quella di una tregua nello schieramento di missili. In sostanza un congelamento della situazione strategica. Stati Uniti e Unione Sovietica si trovavano però in situazioni diverse e avevano esigenze differenti. L'Urss aveva avviato un processo di ampliamento e rafforzamento delle proprie forze strategiche che presto le avrebbe consentito di accorciare notevolmente le distanze rispetto agli Stati Uniti. In questa situazione, negoziare una limitazione dei futuri sviluppi o un congelamento della situazione militare presente, difficilmente poteva essere una proposta invitante dal punto di vista di Mosca.(progress unseen p. 279) Lo stesso Fisher, vice direttore dell'ACDA, riconosceva che la proposta sarebbe stata chiaramente a vantaggio degli Stati Uniti ma ipotizzava che i dirigenti sovietici avrebbero potuto essere interessati al controllo agli armamenti per ragioni politiche ed economiche e, soprattutto, essa sarebbe stata un

¹⁶⁹ Robert A. Divine, "Lyndon Johnson and Strategic Arms Limitation", pp. 240-241;

¹⁷⁰ NIE 11-3-67 Box 4 Folder 2 novembre 1967. Divine p. 241

modo di aprire un dialogo ai più alti livelli, cosa di cui vi era particolarmente bisogno se si volevano trovare soluzioni pratiche al problema di come fermare la corsa agli armamenti.¹⁷¹

Anche all'interno degli Stati Uniti, l'idea che l'espansione degli arsenali e il progresso tecnologico mettessero in pericolo per l'equilibrio strategico, incontrava forti opposizioni. Anche se l'idea del controllo degli armamenti aveva già iniziato ad affermarsi, la logica della corsa agli armamenti, nella quale l'obiettivo era quello di rimanere sempre avanti, aveva ancora i suoi adepti, soprattutto in ambiente militare. Ciò emerse chiaramente nell'ambito della questione dei sistemi ABM.

La notizia che l'Urss stava sviluppando un sistema a difesa di Mosca rafforzò le posizioni di coloro che ritenevano che gli Stati Uniti dovessero costruirne uno a loro volta, per mettersi al riparo, almeno in teoria, da un attacco missilistico sovietico. L'idea di rinunciare ad approfittare di un'innovazione tecnologica che, almeno apparentemente, avrebbe fornito una garanzia in più alla sicurezza statunitense non era facile da far accettare.

Per l'amministrazione Johnson, dunque, la questione dell'ABM si rivelò cruciale poiché su di essa si scontravano due differenti visioni di come gestire l'equilibrio strategico. Giunti nuovamente al bivio di una nuova innovazione tecnologica che avrebbe consentito un altro scatto in avanti nella corsa agli armamenti, vi era chi come McNamara voleva evitarlo, o quantomeno rimandarlo, provando prima a negoziare una soluzione comune con l'Urss, e chi, come il Joint Chiefs of Staff, ossia lo Stato Maggiore americano, non concepiva la possibilità di rinunciare a dotarsi di un'innovazione tecnologica a disposizione, soprattutto quando era già certo che Mosca aveva iniziato a lavorarvi a propria volta.

Per Johnson, la questione era delicata anche dal punto di vista della situazione politica interna e dell'opinione pubblica. La notizia che i sovietici stavano costruendo un sistema ABM intorno a Mosca era infatti di dominio pubblico, e anche il rafforzamento dell'arsenale sovietico era una questione discussa apertamente. Secondo Divine la sua preoccupazione principale era quella di potersi presentare davanti all'opinione pubblica statunitense con la notizia che l'Urss aveva accettato di discutere della questione, anche per poter deflettere le critiche e le pressioni. Già nel discorso sullo Stato dell'Unione, tenuto il 10 gennaio del 1967, Johnson aveva accennato al fatto che Mosca stesse

¹⁷¹ Adrian S. Fisher, "Memorandum for the President", 2 maggio 1966, Rostow File, box 10, folder 5.

costruendo un sistema ABM e incrementando le proprie forze strategiche, e sottolineato, però, l'importanza di un dialogo/legame sul controllo degli armamenti con l'Urss, affermando che intendeva consultarsi col Congresso in merito alla possibilità di "accordi internazionali" sulla questione.¹⁷² Era stato dissuaso dai suoi consiglieri dallo scendere in ulteriori dettagli e assumere una posizione troppo definita da un punto di vista tecnico, poiché ancora non vi era certezza che l'Urss avrebbe accettato di avviare dei colloqui (divine 249-252). [docs citati da dvine]

Da un punto di vista politico, Johnson si trovava tra due fuochi, in quanto le "colombe" al Congresso avrebbero apprezzato la via del dialogo ma i "falchi" soprattutto tra le file dei repubblicani, lo avrebbero accusato di mettere in pericolo la sicurezza nazionale. In un memorandum indirizzato a Rostow, Nathaniel Davis, membro dell'NSC, affermava *"It is unfortunate, but probably true, that the political problem will be greater if we reach agreement with the Russians than if we don't [...]. In any case, we are in for the accusation that we are accepting a drastic reduction of our missile advantage."* Davis sottolineava anche come il pubblico, per comprendere la posizione dell'amministrazione, avrebbe dovuto essere educato ad una comprensione più sofisticata dell'equilibrio strategico, andando oltre l'equazione tra forza numerica ed effettiva sicurezza.¹⁷³

In una prima fase, fu la posizione di McNamara a prevalere. Nel gennaio del 1967 l'amministrazione propose per la prima volta alla dirigenza sovietica di avere dei colloqui sulla limitazione dei sistemi ABM. Nelle intenzioni dell'amministrazione i colloqui avrebbero dovuto iniziare a breve ma le risposte dell'Unione Sovietica al riguardo rimasero sempre molto vaghe. La prima risposta ufficiale giunse alla fine di febbraio e, se pure ribadendo l'interesse a discutere della questione, ma mettendo l'accento sui sistemi missilistici in generale e non solo sui sistemi difensivi, il messaggio di Kosygin non conteneva un vero e proprio impegno ad avviare colloqui. In più, aggiungeva un riferimento al Vietnam: *"Naturally, much more favorable conditions for businesslike consideration of this as well as other problems of mutual interest would be created if the situation in the world as a whole were normalized and above all such hotbeds of tension as that in Vietnam were liquidated."* (frus 1964-1968, vol. XI, doc

¹⁷² Annual Message to the Congress on the State of the Union, 10 gennaio 1967, reperibile online all'indirizzo <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=28338&st=&st1=>.

¹⁷³ Memorandum from Nathaniel Davis to W. W. Rostow, 14 aprile 1967, p. 3, in Nathaniel Davis File, box 1, LBJL.

185, Letter from Chairman Kosygin to President Johnson, 27 febbraio 1967). (divine pp. 250-251)

Il 2 marzo del 1967, comunque, Johnson annunciò nel corso di una conferenza stampa che l'Unione Sovietica aveva manifestato la volontà di iniziare dei colloqui sugli armamenti difensivi e offensivi e successivamente ai sovietici fu proposta una data di inizio per il 12 aprile dello stesso anno, ma non vi fu nessuna riposta. (Ancora ad aprile, la dirigenza sovietica non aveva espresso pubblicamente il proprio impegno. In un research memorandum si legge che la dirigenza si era detta scontenta di come gli Usa avevano presentato il fatto, facendo sembrare che fossero più vicini nelle posizioni di quello che erano; l'intelligence ipotizzava un'opposizione da ambienti militari e politici e resistenze all'idea di limitare la costruzione di armamenti. (inr research Memorandum 12 aprile 1967 files of nathaniel davis Box 1))

Johnson fece l'ultimo tentativo di portare i sovietici a impegnarsi su una data durante l'incontro di Glassboro che si tenne nel giugno del 1967. Dopo la Guerra dei Sei Giorni, Kosygin aveva annunciato che si sarebbe recato alle Nazioni Unite per prendere parte ai colloqui di pace. L'amministrazione Johnson aveva colto l'occasione per invitarlo ad un summit che si tenne a Glassboro, New Jersey, e in occasione del quale si discusse soprattutto del Medio Oriente e del Vietnam ma anche, appunto, del controllo degli armamenti e dei colloqui sul sistema ABM. In pochi si aspettavano che i colloqui portassero effettivamente ad accordi su questioni specifiche. Uno dei pochi ottimisti era McNamara, il quale riteneva che sarebbe stato possibile compiere dei progressi in merito al Vietnam e al controllo degli armamenti.¹⁷⁴ Johnson tentò ancora una volta di strappare un impegno ad avviare i colloqui nell'immediato futuro ma non ottenne nulla da Kosygin, il quale, probabilmente, non si era recato negli Stati Uniti intenzionato a raggiungere un accordo sull'argomento e non aveva l'autonomia politica per prendere un'iniziativa in tal senso.¹⁷⁵

Dopo il fallimento a Glassboro, non fu più possibile rimandare una decisione sulla costruzione di un sistema ABM statunitense. Inizialmente Johnson aveva intenzione di autorizzare la costruzione di un sistema Nike-X, il cosiddetto *thick ABM*, un sistema

¹⁷⁴ Robert Dallek, *Flawed Giant*, p. 433; Memorandum from Secretary of Defense McNamara to President Johnson, 21 giugno 1967 in FRUS 1964-1968, vol. XIV, doc. 221. McGeorge Bundy era invece di parere opposto: "*Very little of substance can come from the meeting*". Una buona ragione per incontrare comunque Kosygin, come entrambi riconoscevano, era però quella di evitare le conseguenze negative del non incontrarlo, poiché sia a livello politico che di opinione pubblica c'erano forti pressioni affinché il summit avesse luogo. Memorandum from the President's Special Consultant (Bundy) to President Johnson, 21 giugno 1967, in FRUS 1964-1968, vol. XIV, doc. 222.

¹⁷⁵ Robert Dallek, *Flawed Giant*, pp. 432-438; Hal Brands, "Progress Unseen", pp. 277-280; Robert A. Divine, "Strategic Arms Limitations", pp. 253-254.

capace di intercettare un attacco sovietico; in seconda battuta, grazie all'intervento di McNamara e alla sua continua opposizione, fu annunciata la costruzione di un sistema limitato, il cosiddetto *thin ABM*, noto anche come Sentinel.

Nel settembre del 1967 il segretario alla Difesa, in un discorso a San Francisco, annunciò la decisione dell'amministrazione, motivando la costruzione del Sentinel con la necessità di proteggersi da un attacco missilistico da parte della Cina.

Prima che il discorso fosse pronunciato, l'amministrazione, attraverso l'ambasciata a Mosca, comunicò la sua intenzione e il contenuto alla dirigenza sovietica, specificando che il sistema ABM che sarebbe stato costruito non avrebbe fornito protezione nei confronti di un attacco del tipo che l'Unione Sovietica era in grado di lanciare e che perciò, e vista la costruzione in atto di uno scudo ABM a difesa di Mosca, esso non doveva essere considerato un ulteriore passo avanti nella corsa agli armamenti. L'amministrazione non aveva potuto evitare di prendere questa decisione, per ragioni strategiche e di pressioni politiche interne, ma aveva voluto fare il possibile per limitarne l'impatto sul dialogo con l'Urss sul controllo degli armamenti. Nel messaggio recapitato da Kohler si leggeva infatti *"We are informing Soviet Government in advance of this speech so that there will be no misunderstanding of our purpose in deciding to proceed with a limited ABM deployment"*.¹⁷⁶ La motivazione anti-cinese veniva ribadita, anche se un attacco missilistico da parte di Pechino non sarebbe stato una reale preoccupazione ancora per diversi anni. (può darsi che, oltre a voler fornire una motivazione che non fosse legata alla minaccia sovietica, l'aver espressamente indicato la Cina come la ragione dietro la decisione fosse anche un modo di indicare ai sovietici un interesse strategico comune, o quantomeno presunto tale. Nel 1967, infatti la Cina aveva costruito la sua prima bomba all'idrogeno, compiendo un ulteriore passo avanti nella costruzione di un arsenale nucleare. Alla conferenza di Glassboro, lo stesso Johnson aveva notato/rilevato la preoccupazione di Kosygin riguardo alla Cina (dalle pp. 432-433).

McNamara riuscì ad evitare che anche gli Stati Uniti si dotassero di uno scudo ABM, ma all'epoca fu presa un'altra decisione che avrebbe limitato, in futuro, il dialogo sul controllo degli armamenti. Alla costruzione di un sistema ABM per proteggersi da eventuali attacchi missilistici sovietici, era stata posta un'alternativa, di natura offensiva, che consisteva nello sviluppo di missili a testate multiple indipendenti

¹⁷⁶ Telegram from the Department of State to the American Embassy in Moscow, 5 settembre 1967, in Country File USSR, box 224, folder 1.

(MIRV): dotando gli ICBM già esistenti di testate capaci di colpire più obiettivi in modo indipendente, essi avrebbero consentito di potenziare le forze di attacco statunitensi senza dover costruire altri missili (divine p. 241-242).

Secondo Divine, fu McNamara stesso a presentare questa opzione come un'alternativa allo sviluppo di un sistema ABM, una decisione che avrebbe consentito di risparmiare risorse economiche e di placare i critici che li accusavano di indebolire il vantaggio strategico statunitense. La decisione finale, quella di costruire un sistema ABM limitato e di sviluppare la tecnologia MIRV, una soluzione efficace, da un punto di vista politico, al dilemma dell'ABM, spianò la strada ad una tecnologia che presentava enormi difficoltà dal punto di vista del controllo degli armamenti. I missili MIRV infatti non potevano essere riconosciuti tramite ricognizioni satellitari, l'unico modo per verificarne l'esistenza e il numero sarebbero state ispezioni in loco, strumento di controllo a cui i sovietici si erano sempre opposti. Di conseguenza, la messa al bando o la limitazione tramite accordi internazionali sarebbe stata impossibile (p. 243).

Una volta presa la decisione relativa al sistema ABM, l'amministrazione proseguì nella definizione della sua posizione riguardo a quelli che ormai venivano chiamati colloqui SALT (Strategic Arms Limitations Talks). Fu ripresa la proposta elaborata dall'ACDA che però dovette essere modificata alla luce della decisione presa riguardo al Sentinel. Anziché perseguire la simmetria nella parità strategica, la proposta suggeriva di congelare la situazione conservando i rispettivi ambiti di vantaggio, ossia il sistema ABM per i sovietici e il numero dei missili (ICBM e Polaris) offensivi per gli Usa. In questo modo era possibile aggirare le obiezioni dei critici del controllo degli armamenti. L'amministrazione continuò a proporre i colloqui ai sovietici, prima nel gennaio del 1968 e successivamente a maggio. La dirigenza sovietica aveva chiesto che gli Stati Uniti presentassero loro una specifica proposta di negoziato. Ancora una volta per divergenze interne col JCS, non fu possibile trovare un accordo sulla posizione americana e il messaggio che fu inviato all'Urss il 2 maggio del 1968 rimaneva sul vago, augurandosi che si potesse cogliere l'occasione della firma del Trattato di Non Proliferazione per fissare la data per l'inizio dei colloqui SALT, ma senza scendere in dettagli (divine pp. 258-264) [vedi doc però]. Nonostante ciò, i sovietici accettarono finalmente di annunciare i colloqui SALT insieme agli Stati Uniti, cosa che avvenne il 1° luglio 1968, in occasione, appunto, della firma dell'NPT.

Da allora sino all'invasione sovietica della Cecoslovacchia, l'amministrazione lavorò alla definizione della posizione statunitense e a concordare la data di inizio dei colloqui con i sovietici che fu fissata per ottobre di quell'anno. L'annuncio ufficiale avrebbe dovuto essere dato il 21 agosto del 1968 ma nella notte tra il 20 e il 21 i carri armati sovietici entrarono a Praga, mettendo fine all'esperimento riformatore del governo Dubcek.

Johnson comunque non abbandonò l'idea, in seguito i sovietici manifestarono la volontà di iniziare ugualmente i colloqui in ottobre ma fu deciso di aspettare il risultato delle nuove elezioni presidenziali americane. Nixon decise che la questione avrebbe dovuto essere riesaminata prima di procedere con ulteriori passi avanti e Johnson dovette infine arrendersi e rinunciare. (divine pp. 270-273) (progress unseen 280-282)

L'amministrazione fu determinata nel cercare di portare i sovietici ad accettare dei colloqui SALT. Nel definire la posizione statunitense al riguardo, però, emerse la difficoltà di conciliare esigenze diverse e posizioni contrastanti all'interno dell'amministrazione, nonché quella di comunicare ai sovietici la concezione di equilibrio strategico che era alla base del controllo degli armamenti. Così come da parte americana vi erano diverse posizioni riguardo a cosa effettivamente garantisse la sicurezza americana, allo stesso modo i sovietici avevano le loro priorità e i loro capisaldi strategici.

Secondo Dobrynin, la priorità dei dirigenti sovietici all'epoca era quella di raggiungere la parità con gli Stati Uniti sul fronte delle armi offensive; al tempo stesso, non capivano le intenzioni degli Stati Uniti nel voler limitare lo sviluppo dei sistemi ABM poiché, a differenza di McNamara, non concepivano la deterrenza in termini di *mutual assured destruction* e perciò uno strumento difensivo non era, ai loro occhi, capace di minacciare la stabilità e la pace.¹⁷⁷

La questione dei MIRV è ugualmente dibattuta, poiché secondo alcuni (Seaborg, John Newhouse) fu l'invasione della Cecoslovacchia e il fatto che dovette passare un anno prima che i colloqui iniziassero, sotto Nixon, nel novembre del 1969, a impedire che la corsa agli armamenti fosse fermata. Come sottolinea Divine, però, tutte le proposte elaborate dall'amministrazione Johnson non prevedevano di porre un limite a questa

¹⁷⁷ Cit. in Vladislav M. Zubok, *A Failed Empire*, p. 200.

innovazione, che anzi aveva svolto un ruolo nel permettere di evitare la costruzione di un sistema ABM.

La vicenda dell'ABM e della definizione della posizione negoziale americana negli anni Sessanta, illustra bene come il controllo degli armamenti non potesse essere una questione puramente tecnica, ma fosse portatore di una precisa visione strategica che, lungi dal voler abbandonare l'obiettivo della sicurezza, cercava però di affermarne una concezione più realistica, basata sull'effettiva capacità di attaccare e difendersi nel confronto con un avversario del calibro sovietico. Il controllo degli armamenti inteso come accantonamento della logica della corsa agli armamenti non si affermò del tutto allora e nemmeno in seguito. Ciò che ormai era assodato, però, era la volontà di usare il dialogo con l'Urss come strumento per gestire la situazione strategica, potendo contare, in caso di avanzamento tecnologico, su un'opzione diversa dal seguire la logica che era stata applicata sino ad allora e che aveva portato alla creazione di arsenali abnormi.

Come sottolinea Brands, avendo costruito una base di dialogo e cooperazione attraverso accordi precedenti e avendo avuto successo nel concludere il Trattato di Non Proliferazione, l'amministrazione poté ricorrere ai negoziati con i sovietici come modo per evitare una costosa e inefficace escalation nella corsa agli armamenti. (progress p. 282)

Thomas Schwartz ritiene che la distensione fosse stata un obiettivo di Johnson fin dall'inizio, e che l'avesse portata avanti nonostante l'escalation in Vietnam. Questa intenzione si sarebbe ulteriormente rafforzata dopo l'accantonamento del MLF, fatto che incise sulla politica estera americana: fu necessario trovare una soluzione alternativa al problema del *nuclear sharing* con gli alleati europei e anche accettare il fatto che la riunificazione della Germania fosse un obiettivo di lungo periodo, ragione per cui nel breve periodo era opportuno incoraggiare i rapporti con la DDR.¹⁷⁸

Comunque, come sottolinea Robert Dallek, nella sua biografia "Flawed giant", con la firma del NPT e con l'accordo raggiunto con l'Urss sui colloqui sul controllo degli armamenti nel 1968, si iniziarono a vedere i barlumi di quella che sarebbe stata negli anni Settanta la distensione sovietico-americana (p. 438).

Le politiche di questi anni costituirono una solida base da cui partire per l'amministrazione Nixon, basti pensare alla firma del trattato di Non-proliferazione, al dialogo avviato con l'Urss sul controllo degli armamenti e alla riforma della NATO, con l'approvazione dell'Harmel Report nel 1967, che invocava il miglioramento delle

¹⁷⁸ Thomas A. Schwartz, "Lyndon Johnson and Europe: Alliance Politics, Political Economy and Growing out of the Cold War", in H.W. Brands (a cura di), *Beyond Vietnam*, pp. 44-48.

relazioni diplomatiche con i paesi del Patto di Varsavia come strumento per aumentare la sicurezza dell'Europa, suggerendo che la distensione dovesse diventare una politica della NATO.

Terzo capitolo

La revisione della *China Policy*.

Quando il partito comunista cinese aveva prevalso nella guerra civile, la Cina era entrata definitivamente nell'orbita del comunismo internazionale e della potenza sovietica. Quel periodo fu cruciale per la definizione di quelli che sarebbero stati gli equilibri in Asia nei decenni successivi. Come sottolinea Chen Jian, *"It is apparent that big-power politics, especially the Soviet-American confrontation, had a profound effect on China's internal development. Therefore, we must regard the conflict between the CCP and the GMD as an integral part of the emerging Cold War in East Asia and in the world."*¹⁷⁹

La questione cinese già stava a cuore agli Stati Uniti in virtù del loro storico interessamento verso l'area ma, con l'avvento della Guerra Fredda, acquisì un'importanza ancora maggiore. Infatti, nello stesso periodo in cui si delineava un futuro nel quale l'Urss sarebbe stata, insieme agli Stati Uniti, la principale forza politica e strategica sulla scena internazionale, Mosca consolidava la propria influenza sul paese ritenuto la chiave del continente asiatico, mentre Washington si ritrovava tagliata fuori, costretta ad abbandonare l'idea che Pechino potesse essere un baluardo contro l'influenza sovietica.¹⁸⁰

Al di là dell'interesse statunitense a mantenere relazioni politiche ed economiche favorevoli col paese asiatico, prospettiva che l'avvento del regime e della Guerra Fredda rendevano assai poco realistica, il fatto che la Repubblica Popolare Cinese fosse uno stretto alleato di Mosca significava la nascita di un unico blocco sino-sovietico, per gli Stati Uniti un incubo geopolitico. La posizione prevalente all'epoca era che la dirigenza cinese fosse sostanzialmente agli ordini di quella sovietica e che il nuovo regime fosse di fatto un esecutore delle decisioni di Stalin.

Dopo il 1949, perciò, la politica adottata dagli Stati Uniti era stata quella di isolare il neonato regime o meglio di escludere qualsivoglia tipo di contatto, sia politico-diplomatico che economico.

Gli Stati Uniti non riconobbero la Repubblica Popolare Cinese né stabilirono relazioni diplomatiche con essa; la posizione ufficialmente adottata fu che l'unico legittimo governo della Cina fosse la Repubblica di Taiwan, governata dal Generale Jian Jieshi, leader del partito nazionalista cinese e fazione opposta al partito di Mao durante la

¹⁷⁹ Chen Jian, *Mao's China and the Cold War*, p. 36.

¹⁸⁰ La vittoria di Mao fu registrata negli Stati Uniti come la "perdita della Cina", suscitando aspre polemiche ed accuse nei confronti dell'amministrazione Truman. Nel corso della guerra civile cinese, gli Stati Uniti si erano interessati da vicino agli sviluppi della situazione e avevano allacciato contatti con entrambi gli schieramenti sul campo poiché era evidente che quello dei due che avrebbe prevalso sarebbe stato la futura forza di governo in Cina. L'Unione Sovietica si avvicinò però sempre più ai comunisti cinesi e quando questi ultimi prevalsero nella guerra con i nazionalisti, fu chiaro che la nuova Cina era decisamente nell'orbita sovietica o comunque non in quella occidentale.

guerra civile, il quale, dopo aver subito la sconfitta definitiva, si era ritirato sull'isola, ultimo bastione delle forze nazionaliste, e vi aveva istituito un regime militare.¹⁸¹

L'alleanza con Taiwan aveva assunto, in conseguenza della politica verso la Cina, un'importanza enorme, forse più simbolica che concreta, cosa che, col tempo, si era rivelata difficile da gestire. Jian Jieshi, infatti, non aveva abbandonato le velleità di riconquista della Cina; ciò, oltre che a manifestarsi nella rivendicazione di essere l'unico legittimo governo cinese, si tradusse anche in occasionali iniziative che contribuivano a mantenere sempre presente un certo livello di tensione col regime di Mao, soprattutto nella zona dello Stretto di Taiwan. In occasione della prima crisi dello Stretto, nel 1954-55, gli Usa dovettero prendere atto del fatto che lasciare completa libertà di azione in questo ambito a Taiwan fosse contrario loro interessi. Nel dicembre del 1954 fu dunque stipulato il Trattato di Reciproca Difesa (*Mutual Defense Treaty*), il quale, oltre a garantire la protezione statunitense in caso di attacco da parte di paesi terzi, prevedeva anche che il governo di Taipei avrebbe dovuto astenersi dal prendere iniziative militari nei confronti della Cina che non fossero state approvate preventivamente dagli Stati Uniti. Il trattato fu intenzionalmente concepito come uno strumento di controllo e, inoltre, consentì di motivare la costante presenza militare americana nella zona dello stretto.¹⁸² Col tempo il vincolo con Taiwan, e l'appoggio ufficiale alle sue rivendicazioni, sarebbero diventati sempre più difficili da portare avanti, nonché in contraddizione con le nuove idee riguardo alle relazioni con la Cina che negli anni Sessanta si fecero strada nell'amministrazione e presso l'opinione pubblica.¹⁸³

Nel corso degli anni Cinquanta, gli Usa costruirono la propria politica in Asia sul contenimento, oltre che dell'Urss, della Cina, considerata, all'epoca, l'alleato più vicino e più fedele dei sovietici. Dopo la guerra di Corea, la Cina fu considerata una minaccia

¹⁸¹ Si vedano Che Jian, *Mao's China and the Cold War*; Gordon Chang, *Friends and enemies. The United States, China and the Soviet Union, 1948-1972*, Stanford, Stanford University Press, 1990; Rosemary Foot, *The practice of power*, New York : Oxford University Press, 1995.

¹⁸² Gordon Chang, *Friends and Enemies*, pp. 146-147; Nancy B. Tucker, "The United States, the Department of State and China" in Warren I. Cohen and Akira Iriye (eds), *The Great Powers in East Asia. 1953-1960*, New York, Columbia University Press, pp. 35-62.

¹⁸³ L'alleanza con Taiwan era diventata, per alcuni, una pietra miliare della strategia americana al punto che suggerire di modificarla era una mossa politicamente controversa, soprattutto durante gli anni Cinquanta e anche in seguito. Esisteva la cosiddetta "China Lobby", ossia un gruppo di esponenti politici che sostenevano che gli Stati Uniti dovessero appoggiare Taiwan come unico governo legittimo della Cina e isolare, se non persino rovesciare, il regime di Pechino; inoltre attaccavano qualunque proposta di modifica della China Policy che potesse essere interpretata come un compromesso. La China Lobby perse di importanza col tempo ma rimase attiva fino all'apertura del 1972. Si riteneva che la sua influenza sull'elaborazione della politica verso la Cina fosse stata notevole; ora che si ha, però, una conoscenza più approfondita dei processi decisionali delle varie amministrazioni, il suo peso è stato ridimensionato.

da isolare e tutto il Blocco occidentale fu coinvolto nella messa in atto della politica costruita su questo assunto.

Già a partire dalla fine della guerra di Corea, però, gli Stati Uniti dovettero continuamente fare fronte alle pressioni da parte degli alleati affinché certi aspetti della politica verso la Cina fossero quantomeno modificati e, tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta, emerse con chiarezza che le condizioni in cui la politica statunitense aveva agito sino ad allora stavano cambiando e che l'appoggio degli alleati, che l'aveva resa possibile, stava ormai venendo meno.

L'ambito del commercio internazionale fu forse il primo in cui si manifestò il dissenso da parte dei paesi alleati.¹⁸⁴

Tra il 1949 e il 1952 gli Stati Uniti e i loro alleati avevano messo in piedi un sistema di restrizioni commerciali nei confronti del regime di Pechino che costituiva un embargo pressoché totale, ancora più stretto di quello adottato nei confronti dell'Unione Sovietica.¹⁸⁵ Gli Stati Uniti furono i principali artefici e trascinatori nell'edificazione di questa politica, nota come "China Differential".

Uno dei fattori che aveva permesso di far accettare anche agli alleati vincoli tanto forti era stata la guerra di Corea e l'irrigidimento generale del contenimento che ne era seguito. Già a partire dalla fine del conflitto, però, l'embargo totale contro la Cina era diventato un punto di disaccordo tra gli Usa e i loro principali alleati. Soprattutto la Gran Bretagna e il Giappone insistevano affinché le restrizioni fossero alleggerite e almeno portate allo stesso livello di quelle imposte sul commercio con l'Urss e l'Europa orientale. In risposta a queste pressioni, già l'amministrazione Eisenhower aveva attuato delle leggere modifiche, nel febbraio del 1957, che però non erano state sufficienti a rispondere alle richieste degli alleati, alcuni dei quali avevano già iniziato ad operare in modo indipendente rispetto alle decisioni del CHINCOM, di fatto contravvenendo alla linea dettata dagli Stati Uniti. Nel maggio dello stesso anno, il governo britannico decise che avrebbe applicato al commercio dei beni strategici le stesse limitazioni riservate per

¹⁸⁴ Rosemary Foot, *The practice of power*, New York : Oxford University Press, 1995, pp. 53-75.

¹⁸⁵ Le restrizioni al commercio con i paesi del Blocco sovietico erano regolate attraverso liste di beni e materie prime, determinate dal COCOM, un'organizzazione internazionale costituita da Stati Uniti, Canada e paesi europei che facevano parte dell'OECE e da un gruppo decisionale che teneva incontri trimestrali a Parigi. Questi organismi avevano messo a punto 3 liste di beni, separati per rilevanza strategica e sottoposti a diversi tipi di restrizioni. Nel caso della Cina, i provvedimenti furono di embargo totale non solo sui beni delle tre liste già utilizzate per l'embargo contro il Blocco, ma anche su quelli in un'ulteriore lista di 200 voci. Fu anche creato un comitato apposito, il CHINCOM, dedicato alla Cina, all'interno del COCOM. Rosemary Foot, *The Practice of Power*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 52-53.

il commercio con gli altri paesi comunisti, abolendo di fatto il *China differential* per quel che riguardava le proprie esportazioni. Nel giugno del 1958, le restrizioni sul commercio tra la Cina e i paesi occidentali furono ufficialmente portate allo stesso livello di quelle con l'Unione Sovietica. Ciò non valeva però per gli Stati Uniti.¹⁸⁶ L'amministrazione Eisenhower aveva studiato la possibilità di alleggerire, se non abolire del tutto, il *China differential* anche per gli Stati Uniti ma queste misure non andarono in porto, principalmente a causa della forte opposizione politica interna.¹⁸⁷ Dall'inizio degli anni Sessanta, la situazione conobbe un'ulteriore e decisiva evoluzione. Alla fine degli anni Cinquanta, infatti, il governo di Pechino aveva varato un programma di radicali riforme economiche e sociali, il cosiddetto Grande Balzo in Avanti, il quale causò una crisi economica di tale gravità da rendere necessario rivolgersi al commercio con l'estero per sopperire alla carenza di derrate alimentari. Su questa spinta, la dirigenza cinese strinse accordi commerciali con l'Australia, il Canada, il Giappone e alcuni paesi dell'Europa occidentale. Se prima del 1960 due terzi del commercio estero cinese avveniva con altri paesi comunisti, nel 1965 il 70% degli scambi commerciali avvenivano con paesi del Mondo Libero. La crescita dei commerci fu particolarmente notevole con Australia e Canada, e consistette soprattutto nella vendita di grano. Le cifre per il periodo 1961-1965 indicavano che la Cina importava 6 milioni di tonnellate di grano all'anno, per una spesa media di 400 milioni di dollari; l'80% di queste importazioni provenivano da Canada, Australia e Francia. Il Giappone e l'Europa Occidentale esportavano in Cina soprattutto beni tecnologici; l'incremento degli scambi commerciali fu particolarmente rapida nel caso del Giappone, il quale, a differenza di altri paesi, poteva offrire a sua volta un mercato per le esportazioni cinesi. Nel 1962 fu firmato un primo accordo bilaterale e il commercio continuò a crescere: nel 1965 il Giappone aveva preso il posto dell'Urss come principale partner commerciale della Cina, mentre per il Giappone la Cina era il quarto.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Qing Simei, "Changes in Western Embargo Policy Against China" in in Warren I. Cohen and Akira Iriye (eds), *The Great Powers in East Asia. 1953-1960*, pp. 126-134. La Gran Bretagna non dovette subire ripercussioni. Era chiaro che le motivazioni che l'avevano spinta erano economiche e non politiche e all'interno del governo americano in molti, tra cui lo stesso Eisenhower, ritenevano che il China Differential non fosse poi così cruciale da un punto di vista strategico e, soprattutto, che il commercio internazionale, nel lungo periodo, non potesse essere fermato. Nel settembre del 1957 anche la RDT stipulò un accordo commerciale con la Cina. Ibid.

¹⁸⁷ Eisenhower stesso commentò: "*Our trouble was that our domestic political situation compelled us to adopt an absolutely rigid policy respectin our trade with Communist China and Soviet Union*". Cit. in ibidem, p. 138.

¹⁸⁸ Nei primi anni Sessanta la Cina divenne il quarto partner commerciale dell'Australia, nel 1965 i due paesi firmarono un accordo triennale per la vendita di grano. *An economic profile of Mainland China*, Studies prepared for the Joint Economic Committee Congress of the United States, Washington, U.S. Government Printing Office, 1967, p. 583-604; Shigeharu Matsumoto, "Japan and China. Domestic and

Data la tendenza in atto, la politica degli Stati Uniti verso Pechino appariva sempre più superata e inutilmente rigida; non solo l'embargo ma anche altri tra gli elementi in cui essa si articolava, come l'appoggio alle rivendicazioni di Taiwan, l'esclusione dall'ONU, l'assenza di rapporti diplomatici e la posizione ufficialmente adottata che il regime di Mao fosse un governo illegittimo e una fase transitoria nella storia cinese, nei primi anni Sessanta erano ormai chiaramente anacronistici e, comunque, in contrasto con la tendenza internazionale a guardare invece con interesse e realismo alla possibilità di allacciare relazioni diplomatiche ed economiche con la Repubblica Popolare.

Le questioni su cui si fece sentire più forte la pressione per il cambiamento furono appunto l'embargo commerciale e la partecipazione di Pechino al sistema internazionale, a cominciare dalla sua inclusione nelle Nazioni Unite.

Quello dell'assegnazione del seggio cinese era un problema che aveva avuto anch'esso origine nell'immediato dopoguerra. Nel 1945 il seggio riservato alla Cina all'interno del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, non fu assegnato a Pechino, che non sedeva nemmeno nell'Assemblea Generale, ma a Taipei. Ciò lasciò aperta una questione che, negli anni Sessanta, iniziò ad essere regolarmente dibattuta dall'Assemblea Generale, diventando lo specchio, o meglio uno degli specchi, dei cambiamenti nel clima della politica internazionale e riflettendo ogni anno l'assottigliarsi del consenso di cui godeva la strategia statunitense.¹⁸⁹ Dagli inizi del decennio il governo americano, per cui la votazione annuale costituiva di fatto una verifica dei consensi di cui godeva la sua politica, contemplò con sempre più nervosismo il ripetersi delle votazioni e l'assottigliarsi del proprio margine di vantaggio. Più la Cina si faceva strada nel sistema di relazioni in cui erano compresi anche i paesi occidentali e più crescevano il consenso

Foreign Influences on Japan's Policy in A. M. Halpern (ed.), *Policies toward China*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1965, pp. 123-164; Rosemary Foot, *The Practice of Power: U.S. Relations with China Since 1949*, New York, Oxford University Press, 1995, pp. 67-71; Chen Jian, *Mao's China and the Cold War*, pp. 78-84.

¹⁸⁹Dopo la risoluzione ONU del 1951, che indicava la Cina come paese aggressore nella guerra di Corea, si decise di gestire la questione del seggio cinese attraverso un espediente: ogni anno l'Assemblea Generale avrebbe accettato di non cambiare la situazione e di non discutere l'argomento. Dal 1961, però, la questione della rappresentanza cinese ricevette lo status di "questione importante" e, come tale, secondo lo statuto ONU, ogni risoluzione che la riguardasse avrebbe richiesto i due terzi dei voti dell'assemblea per essere approvata. L'Albania, alleato storico di Pechino, presentava una proposta di risoluzione ogni anno, chiedendo di espellere Taiwan e ammettere la Cina al suo posto, costringendo l'assemblea a riaprire ogni volta il dibattito e gli Stati Uniti a contare i propri voti. Rosemary Foot, *The practice of power*, pp. 31-32.

e il credito di cui godeva presso i paesi in via di sviluppo, e più si avvicinava il momento in cui la posizione statunitense sarebbe stata lasciata indietro.

Infatti, all'inizio degli anni Sessanta, nonostante le gravi difficoltà economiche limitassero la capacità della Cina di competere con gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica per l'influenza sul Terzo Mondo, essa poteva indicare ugualmente un modello, politico e di sviluppo, alternativo a quello delle due superpotenze. I paesi e i vari movimenti rivoluzionari, più che voler adottare le sue stesse misure in campo sociale ed economico, erano incoraggiati, dal suo esempio, a cercare una maggiore autonomia, rispetto a quella che avrebbero avuto appoggiandosi all'Urss.¹⁹⁰ La votazione del gennaio 1965 avrebbe rispecchiato chiaramente le difficoltà degli Stati Uniti e l'irreversibilità della tendenza verso l'inclusione della Cina nel sistema internazionale: la consultazione divise a metà l'assemblea e Canada, Francia, Gran Bretagna, Italia e Belgio fecero sapere che non avrebbero votato in linea con gli Stati Uniti in occasione della successiva votazione.¹⁹¹

Il processo di erosione del sostegno internazionale, e la pressione che esso poneva sull'amministrazione Johnson, si intensificò ulteriormente nel 1964, raggiungendo l'apice a causa degli eventi che ebbero luogo quell'anno, ossia il riconoscimento diplomatico della Cina da parte della Francia di De Gaulle e il primo test atomico effettuato dalla Cina, che fece entrare Pechino tra le potenze nucleari. Inoltre, al gennaio del 1964 risale il viaggio diplomatico di Zhou Enlai in Africa: in questa occasione erano stati confermati legami di amicizia già esistenti con alcuni paesi e successivamente quattordici paesi riconobbero il regime cinese.¹⁹² A complicare la situazione, e il compito dell'amministrazione di mettere a punto una politica verso la Cina che fosse più realisticamente sostenibile nel lungo periodo, intervenne anche l'inizio del coinvolgimento militare americano nella guerra del Vietnam, a seguito degli incidenti nella Baia del Tonchino, nell'agosto di quell'anno.

Oltre allo smacco politico di ritrovarsi sola a sostenere una politica di completa rigidità e chiusura, la stessa efficacia di quest'ultima era inevitabilmente compromessa dallo sfarinarsi del sistema di collaborazione da parte degli alleati, che aveva permesso di costruirla in primo luogo.

¹⁹⁰ Odd Arne Westad, *The Global Cold War, : Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge, Cambridge university press, 2005, pp. 158-163.

¹⁹¹ Rosemary Foot, *The practice of power*, pp. 41-43.

¹⁹² In Asia Pechino aveva stretto rapporti politici soprattutto con Pakistan, Burma e Indonesia. Gordon Chang, *Friends and Enemies*, pp. 260-261.

Mentre Washington continuava ad applicare la sua politica di isolamento, essa, col tempo, rischiava di portare all'isolamento non della Cina ma bensì degli Stati Uniti stessi, arroccati su posizioni che diventavano sempre più anacronistiche.

Nell'amministrazione Johnson vi era consapevolezza di ciò. Come si legge in un documento inviato da Komer, membro dell'NSC a MacGeorge Bundy, *"Most people agree that, after 15 years of sustaining a rigid policy against Peking (and rather successfully at that), the erosion of our position is forcing us to take a different tack. Even the general nature of this tack is not really at issue – we want to retreat gracefully from an increasing isolated position toward a stance which puts the onus for continued friction more on Peiping and less on us. In effect we want to make our Chicom policy more like that toward the USSR – tough when they push us but flexible when there's something to be gained"*. Non era in discussione se fosse il caso o meno di abbandonare gli aspetti più rigidi della China Policy, ma come e quando farlo.¹⁹³

Il test atomico cinese, in particolare, ebbe un impatto notevole: esso spinse a considerare conveniente l'inclusione della Cina nel sistema internazionale, rafforzò la consapevolezza dell'imminente trasformazione in una potenza almeno regionale, rafforzò la sua capacità di influenza politica sul continente asiatico e dunque il senso della necessità di prendere atto e affrontare il dato di fatto della potenza cinese se si aveva intenzione di costruire una politica per l'Asia che fosse realistica e destinata a durare.

La bomba e la minaccia cinese.

Il programma nucleare cinese era stato avviato nel 1954, all'indomani della guerra di Corea e

il momento in cui anche la Cina sarebbe entrata in possesso di armamenti nucleari, era atteso con ansia dall'inizio del decennio.

Gli Stati Uniti erano a conoscenza dell'esistenza del programma, così come del fatto che esso avesse goduto, fino a un certo punto, dell'assistenza sovietica. Mosca e Pechino,

¹⁹³ R.W. Komer to MacGeorge Bundy, 23 novembre 1964, Country File China, Box 238, Folder 2, dscn 0651.

nell'ottobre del 1957, avevano firmato un accordo in base al quale l'Urss si impegnava a fornire alla Cina dati tecnici e prototipi di bombe e missili. L'accordo fu però rinnegato dall'Urss nel 1959, poiché Mosca era impegnata nei negoziati per il Test Ban Treaty, e i tecnici e i consiglieri sovietici inviati in Cina furono richiamati in patria nell'agosto del 1960.¹⁹⁴ Anche senza il sostegno di Mosca, Pechino era comunque ritenuta essere vicina al raggiungimento del suo obiettivo.¹⁹⁵

Quando Johnson assunse la carica di presidente, nel 1963, l'ingresso della Cina nel ristretto gruppo dei paesi possessori di armamenti nucleari era considerato imminente; il primo test fu effettuato il 16 Ottobre di quell'anno, annunciando al mondo che anche Pechino era in possesso della bomba atomica.

Dal punto di vista della politica estera statunitense e della *cold war strategy*, l'atomica cinese era un evento dall'impatto complesso, capace di attivare, sul lungo periodo, dinamiche svantaggiose per gli Stati Uniti. Nelle valutazioni degli analisti statunitensi, le conseguenze più serie avrebbero riguardato principalmente due ambiti: quello della proliferazione nucleare e quello dell'equilibrio politico-strategico in Asia.

Dal modo in cui fu affrontata la questione del nucleare cinese, e più in generale quella dell'ascesa della Cina come potenza, emergono, dunque, due fondamentali approcci alla strategia della Guerra Fredda, che coesistettero nella politica estera dell'amministrazione Johnson: uno, improntato all'uso della politica e della collaborazione diplomatica per gestire un aspetto potenzialmente distruttivo e destabilizzante, appunto la proliferazione nucleare nell'epoca della diffusione del potere al di fuori dello stretto bipolarismo; un altro, improntato alla logica della credibilità dell'impegno statunitense e alla riaffermazione del contenimento del comunismo, necessità acuite dall'aggravarsi della crisi in Vietnam.

La proliferazione nucleare era, come si è visto, una delle questioni principali dibattute all'interno dell'amministrazione Johnson, la quale infine decise di abbracciare definitivamente la politica di non proliferazione e trovare un accordo con l'Unione Sovietica per la firma di un trattato, cosa che avvenne nel 1968.

Quando si discusse dell'opportunità di imboccare questa direzione, che aveva ripercussioni politiche e strategiche prima ancora che militari, tra i fattori che entrarono

¹⁹⁴ Foot, *The practice of power*, p. 174-176.

¹⁹⁵ CIA Briefing to Committee, "Nuclear weapons programs around the world", 3 dicembre 1964, committee file, Box 6, Folder 11, dscn 9886, p. 5.

in gioco vi fu anche il nucleare cinese. La questione, infatti, fu affrontata nell'ambito dei lavori del Comitato Gilpatric, che, come già detto, produsse, all'inizio del 1965, l'omonimo rapporto il quale, mettendo i risalto gli svantaggi e i pericoli insiti nell'ambiguità con cui gli Stati Uniti si erano mossi sino ad allora, diede una forte spinta alla politica di non proliferazione,.

Dal punto di vista della prevenzione della proliferazione nucleare, il fatto che la Cina fosse divenuta il quinto paese al mondo dotato della bomba atomica poneva un problema molto più serio rispetto, ad esempio, all'acquisizione delle armi strategiche da parte della Francia, evento, quest'ultimo, ugualmente recente, ma pur sempre riguardante un alleato inserito nel sistema di difesa NATO. Sino ad allora, per la gran parte dei paesi lo sviluppo di un programma nucleare militare non era rientrato tra gli obiettivi primari poiché, in generale, nel calcolo dei costi e benefici, l'opzione nucleare rimaneva poco conveniente e non era ritenuta necessaria a garantire la sicurezza, soprattutto nel caso di paesi che godevano della protezione offerta dalla forza nucleare di una delle due superpotenze.

Questa situazione di relativa stabilità poteva ora essere turbata dal successo del test cinese. Come si legge nelle considerazioni di uno dei membri del Comitato, *"There is reason to doubt the stability of the situation in light of the chinese event. It now appears that this event will tip the balance toward acquisition, at least in a number of countries near China"*. La motivazione di ciò risiedeva nella posizione della Cina nel sistema internazionale: nella stessa analisi veniva evidenziato come la Cina fosse *"il primo paese povero, tecnologicamente arretrato e non-bianco a costruire la bomba. Se i comunisti cinesi ce la potevano fare, perché non anche gli altri paesi poveri?"*.¹⁹⁶

Oltre ad aver dimostrato che costruire la bomba atomica non fosse, da un punto di vista economico, un'impresa irrealizzabile, il test cinese poneva anche un problema di sicurezza ai paesi vicini, soprattutto dato che la Cina si stava sempre più distaccando dalla politica sovietica per perseguire una strategia indipendente (*"china looks less reliable than other nuclear powers and therefore more of a risk"*). In queste circostanze, la protezione offerta dall'ombrello nucleare di una potenza lontana avrebbe potuto non essere ritenuta sufficiente o non essere gradita. Il primo paese a voler intraprendere la stessa strada avrebbe potuto essere l'India, che già aveva avviato un proprio programma nucleare, seguita dal Pakistan, l'Indonesia, l'Australia e forse anche il Giappone. In

¹⁹⁶ H. Rowen, "Effects of the chinese bomb on nuclear spread", 2 novembre 1964, p. 3 in Committee File, Box 5, Folder 2.

conclusione l'atomica cinese veniva definita “*il più significativo evento ad influire sulla diffusione del nucleare dalla detonazione della bomba sovietica nel 1949*”.¹⁹⁷

Un giudizio simile sull'impatto del test nucleare cinese ritorna anche nel rapporto finale del comitato Gilpatric, in cui si legge: “*The recent Chinese Communist nuclear explosion has reinforced the belief, increasingly prevalent throughout the world, that nuclear weapons are a distinguishing mark of a world leader, are essential to national security, and are feasible even with modest industrial resources*”. In conseguenza di ciò, una delle raccomandazioni del comitato riguardo a come agire per dissuadere i paesi interessati dal dotarsi di armamenti nucleari, era per l'appunto, di prendere atto del fatto che l'obiettivo di questi paesi fosse anche quello di incrementare il proprio prestigio e rafforzare il proprio ruolo sulla scena internazionale e di sostenere queste aspirazioni, assistendoli nel perseguimento di appropriate “*prestige alternatives*” in campo economico, diplomatico, sociale etc.¹⁹⁸

Il comitato, in generale, volle leggere la questione della proliferazione inquadrandola nel contesto più ampio delle politiche statunitensi e sottolineando come i fattori che incoraggiavano la diffusione delle armi nucleari fossero collegati ad un ampio raggio di politiche degli Stati Uniti, dal commercio internazionale allo schieramento delle forze statunitensi all'estero, alle relazioni con gli alleati. Di conseguenza, anche le soluzioni proposte erano state elaborate nell'ottica di affrontare il problema con un approccio di ampio raggio: “*In order that our efforts to stop nuclear proliferation may succeed, each of these areas of interest, as well as agencies of Government which deal with them, must be truly responsible to our non-proliferation policies, and must give such non-proliferation policies far greater weight and support than they have received in the past*”.¹⁹⁹

Questi elementi furono anche alla base delle indicazioni riguardo a come agire nei confronti della Cina. Infatti, anche se l'elemento principale della politica di non-proliferazione doveva essere, ovviamente, il coinvolgimento dell'Unione Sovietica, le raccomandazioni del Gilpatric Report riguardarono anche politiche da adottare nei confronti di alleati, dei paesi interessati ad acquisire gli armamenti strategici e dei paesi che li avevano già acquisiti. Nel caso della Cina il rapporto era molto esplicito nell'affermare la necessità di rivedere la China policy e integrare il paese nel sistema

¹⁹⁷ Ibidem, p. 4.

¹⁹⁸ “Report by the Committee on nuclear proliferation”, 21 gennaio 1965, FRUS 1964-1968, Vol. XI, doc. 64. Queste furono le indicazioni date in particolare riguardo all'India e al Giappone, ritenuti, insieme ad Israele, i paesi più fortemente interessati allo sviluppo di un programma nucleare con finalità militari.

¹⁹⁹ Ibidem.

internazionale, oltre che coinvolgerlo nel controllo degli armamenti: *“We believe that it will prove difficult over the long term either to halt nuclear proliferation or to obtain worldwide peace and stability until China has joined the society of nations and is willing to participate responsibly in arms controls measures. In view of the complexity and difficulty of the problem, we recommend that the Government undertake a major high-level reexamination of our policies upon all aspects of our national security and our alliances in the Far East”*.²⁰⁰

Anche al di fuori dell'ambito dei lavori del comitato e del dibattito sul controllo degli armamenti in generale, l'atomica cinese preoccupava per l'impatto di tipo politico e psicologico che era destinata ad avere. Da un punto di vista strettamente militare, l'enorme sproporzione tra l'arsenale statunitense e quello cinese, infatti, rendeva molto improbabile che Pechino decidesse di lanciare un attacco nucleare.²⁰¹ Le conseguenze più temute riguardavano le conseguenze che l'acquisizione dello status di potenza nucleare avrebbe avuto sui paesi vicini e sugli equilibri strategici dell'Asia.

Queste valutazioni sulle conseguenze dello sviluppo di forze strategiche da parte cinese avevano iniziato ad emergere già durante l'amministrazione Kennedy. La prospettiva che Pechino diventasse una potenza nucleare preoccupava l'amministrazione a tal punto da spingere a prendere in considerazione la possibilità di agire, persino militarmente, per stroncare sul nascere o almeno ritardare l'evento.²⁰² Nell'aprile del 1963 il JCS preparò una lista di possibili soluzioni, sia misure indirette di carattere diplomatico che

²⁰⁰ Ibidem..

²⁰¹ “The Implications of a chinese communist nuclear capability – Summary and key issues”, attached to Rostow, Memorandum for the President, 30 aprile 1964, China Country File, box 237, folder 9 dscn 0522. Questo fatto era sostanzialmente noto anche al di fuori dell'amministrazione. Anche nel corso di un incontro tra Johnson e i leaders del Congresso fu ribadito il fatto che ci sarebbe volute del tempo prima che Pechino fosse stata davvero in grado di porre un'effettiva minaccia per la sicurezza o gli interessi degli Usa e che le conseguenze, come pure le contromisure, sarebbero state di tipo psicologico e politico. Memorandum for the record, 20 ottobre 1964, MacGeorge Bundy Files, Box 18, Folder 2.

Occorre sempre tener presente che, nel continuo avanzamento tecnologico che aveva caratterizzato le armi strategiche nel corso di quindici anni, l'atomica non era che il primo gradino e che la pericolosità delle forze strategiche cinesi e l'effettiva capacità di attacco erano determinate da molti altri fattori tecnici. Secondo il briefing effettuato dal vice direttore della CIA Cline per il Comitato Gilpatric, le forze aeree cinesi erano obsolete e si riteneva probabile che il governo puntasse piuttosto a dotarsi di missili balistici e che avrebbero conseguito questo risultato intorno alla fine del decennio, diventando così in grado di colpire il Giappone, gran parte del Sudest asiatico e della Russia asiatica. Ray S. Cline, Memorandum “Nuclear weapons programs around the world”, 3 dicembre 1964, p. 6 in Committee File, Box 6, folder 11.

²⁰² In un memorandum di una conversazione tra il direttore della CIA McCone e Bundy si legge *“He [McCone] stated that the President felt that this was probably the most serious problem facing the world today and intimated that we might consider a policy of indicating now that further effort by the Chinese Communists in the nuclear field would be unacceptable to us and that we should prepare to take some form of action unless they agreed to desist from further efforts in this field.”*. Riportato in Editorial Note, Frus 1961-63, vol. XX, doc. 162.

interventi diretti. Ovviamente la realizzazione di un tale progetto sarebbe stata rischiosa e difficile da giustificare davanti all'opinione pubblica internazionale. Per questo motivo l'amministrazione provò a consultare i sovietici sulla questione cinese. Nelle considerazioni dell'epoca, i sovietici, che avevano abbracciato la coesistenza pacifica e avevano preso coscienza dei rischi di un conflitto nucleare, erano ritenuti essere più responsabili se non persino co-interessati al contenimento di Pechino, a causa della rottura avvenuta tra i due paesi.²⁰³ A confronto con i sovietici, con i quali non solo gli strumenti della diplomazia e della deterrenza si erano mostrati efficaci, ma era stato possibile avviare un dialogo in materia di controllo degli armamenti, i dirigenti cinesi erano considerati fanatici, irrazionali e irrimediabilmente ostili. Nelle intenzioni del governo statunitense, lo stesso Test Ban Treaty, per il quale erano in corso dei colloqui con Mosca, aveva una funzione chiaramente anti-cinese. I tentativi di discutere della questione del nucleare cinese con i sovietici furono però respinti da questi ultimi.²⁰⁴

In generale, già all'inizio del decennio l'ascesa della Cina come potenza era fonte di grandi ansie. Essa stava uscendo dal suo relativo isolamento politico e diplomatico e, distaccandosi dall'Unione Sovietica e proponendosi all'esterno col ruolo di campione dell'anticolonialismo e anti-imperialismo, aveva iniziato a farsi strada nel sistema internazionale, proponendosi come portatrice di un modello economico, politico e strategico autonomo e alternativo a quello delle due superpotenze. Anche la politica cinese di appoggio ai movimenti rivoluzionari, senza ricorrere a forme di intervento dirette, venne identificata e stigmatizzata chiaramente come una politica estera aggressiva ed espansionista, interpretazione amplificata dalla crisi in Vietnam.²⁰⁵

Pur riconoscendo che la tendenza in atto era probabilmente destinata a continuare, trasformando la Cina da gigante minaccioso e da contenere, a potenza regionale sempre più difficile sia da controllare che da ignorare, la risposta dell'amministrazione Kennedy era stata quella di portare avanti la consueta politica e cercare di mantenere lo status quo per quanto possibile. Va anche tenuto conto del fatto che il clima politico dei primi anni Sessanta non era tale da incoraggiare innovazioni nella China Policy. Kennedy aveva vinto con un margine piuttosto ridotto e l'opposizione repubblicana avrebbe potuto usare la questione cinese come un'arma politica contro la nuova amministrazione. La

²⁰³ Gordon Chang, *Friends and enemies*, pp.228-252; William Burr, Jeffrey T. Richelson, "Whether to 'Strangle the Baby in the Cradle': The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960-64", *International Security*, Vol. 25, No. 3. (Winter, 2000-2001), pp. 67-72.

²⁰⁴ William Burr, Jeffrey T. Richelson, "Whether to 'Strangle the Baby in the Cradle': The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960-64", p. 69; Gordon Chang, *Friends and enemies*, pp. 242-247.

²⁰⁵ Goh, *Constructing the US rapprochement with China*, pp. 29-38; Rusk, *As I saw it*, pp. 182-184; William Burr, Jeffrey T. Richelson, "Whether to 'Strangle the Baby in the Cradle'".

politica verso la Cina era stata una questione politicamente delicata per tutti gli anni Cinquanta, insieme a quella di Taiwan. L'accusa di *appeasement*, sia da parte del Congresso che da parte dell'opinione pubblica, era sempre dietro l'angolo; all'inizio del decennio la cautela indotta da ciò era ancora forte.²⁰⁶

L'approccio dell'amministrazione Johnson fu differente e, pur non compiendo una svolta a trecentosessanta gradi rispetto al passato, più produttivo, per quanto lo potesse essere date le circostanze.

Sotto l'amministrazione fu attuato un processo di ridiscussione e di parziale modifica della China Policy, e in generale si procedette ad un riassetto degli obiettivi per quel che riguardava le relazioni con la Cina, permettendo ad idee innovative, che già circolavano da tempo all'interno del governo e al di fuori di esso, di arrivare anche ai livelli più alti dell'amministrazione, presso i quali trovò terreno fertile essendosi ormai affermata l'idea che la politica verso la Cina andasse cambiata. Restava da discutere il come, il quando e gli scopi che si volevano ottenere.

Già la scelta di seguire la via delle contromisure politiche per fare fronte alla proliferazione, nonché la via della cooperazione con Mosca, fa emergere con chiarezza la natura principalmente politica delle modalità che furono scelte negli anni Sessanta per affrontare l'evoluzione strategica della Guerra Fredda e la crisi della deterrenza, in contemporanea alla trasformazione del sistema internazionale in senso multipolare.

Anche il dover accettare l'emergere della potenza cinese come inevitabile, anche da un punto di vista militare, contribuì a spingere gli Stati Uniti verso la non proliferazione e il controllo degli armamenti, nonché verso la distensione.

Nel caso del nucleare cinese, L'opzione militare fu definitivamente esclusa dall'amministrazione Johnson circa un mese prima che si verificasse il test. La soluzione militare era stata scartata per la sua difficoltà di realizzazione pratica (non si sapeva con certezza dove colpire) ma anche per l'incognita delle reazioni politiche in Asia, nel mondo e presso l'opinione pubblica americana, nonché per l'assenza dell'appoggio sovietico.²⁰⁷

²⁰⁶ Già ai tempi di Eisenhower esisteva una discordanza tra posizioni pubbliche e non, sia di Dulles che del presidente stesso, poiché era quasi scontato che delle proposte che si distaccassero dalla politica di rigido isolamento, sarebbero state classificate come compromessi e respinte. Eisenhower si lamentò di questo atteggiamento del Congresso in uno degli incontri dell'NSC qui preso in considerazione. "Memorandum of Discussion at the 193d Meeting of the National Security Council", April 13, 1954, in FRUS 1952-1954, Vol. XIV, p. 409. James C. Thomson Jr., "On the making of U.S. China Policy", p. 221

²⁰⁷ Memorandum for the record, 15 settembre 1964, FRUS 1964-1968, vol. 30, doc. 49; Policy Planning Council, "An exploration of the possible bases for action against the Chinese communist nuclear

Il fatto che, in confronto a quella precedente, l'amministrazione Johnson avesse un atteggiamento meno allarmista rispetto alla minaccia cinese, non significa che essa non fosse ritenuta grave, ma piuttosto che la posizione prevalente fosse quella di aggiornare gli strumenti con cui continuare a contenere la Cina, ma accettando come dato di fatto il suo crescente peso nel sistema internazionale e, soprattutto, nel sudest asiatico.

Attraverso una serie di limitati gesti di apertura, come si vedrà, l'amministrazione segnalò un atteggiamento nuovo e la volontà di superare la posizione di rigida contrapposizione adottata in passato, rompendo quello che era stato un tabù politico. La politica verso la Cina restava però una questione complessa e soprattutto ricca di implicazioni strategiche delicate, a cominciare dal deterioramento dell'alleanza tra Pechino e Mosca che, all'inizio degli anni Sessanta, era ormai diventato palese anche per gli osservatori esterni al movimento comunista, e dall'avvio del dialogo con l'Urss. Soprattutto durante i primi anni dell'amministrazione Johnson, le decisioni in merito alla politica della Cina furono pesantemente influenzate dall'interpretazione degli eventi in Indocina e dalla convinzione che Pechino svolgesse un ruolo chiave nel fomentare l'insurrezione e l'instabilità nell'area. La guerra del Vietnam, nelle analisi statunitensi, era legata al ruolo cinese e alla politica di Pechino nell'area e, a partire dalla seconda metà del decennio, assorbì una considerevole parte delle attenzioni e delle risorse del governo americano, oltre che a concentrare su di esso le attenzioni dedicate a tutta l'area del sudest asiatico, per cui le politiche relative all'area erano pesantemente condizionate dal conflitto.

È difficile ipotizzare, per questa fase, la possibilità di una rottura ancora più netta o di misure di peso maggiore. Inoltre, a partire dalla seconda metà del decennio, un altro evento che condizionò il processo di revisione e di apertura nei confronti della Cina fu la Rivoluzione Culturale, a causa della quale la revisione della politica verso la Cina rimase in sospeso, fino a che il clima politico in Cina non tornò ad una relativa normalità, ossia intorno al 1968, quando Johnson si accingeva ormai a passare il testimone a Nixon.

facilities", 14 aprile 1964, Country File China, box 238, folder 9, dscn 0487; William Burr, Jeffrey T. Richelson, "Whether to 'Strangle the Baby in the Cradle'", pp. 87-88.

All'ombra del Vietnam.

Il coinvolgimento militare degli Stati Uniti nel conflitto in Vietnam ebbe inizio nel 1964. Alla base dell'incremento del coinvolgimento nella crisi vi erano diversi fattori ma principalmente, gli Stati Uniti sentirono la necessità di intervenire per non lasciare che un alleato da loro sostenuto soccombesse a quella che veniva ritenuta essere un'aggressione da parte di un regime comunista e per di più appoggiato dalla Repubblica Popolare Cinese. Sul piatto non vi era solo la sopravvivenza del governo di Saigon ma la stessa presenza militare statunitense nella regione e, in ultima analisi, l'influenza politica e strategica sull'area, che si riteneva fosse l'obiettivo finale del regime di Pechino e la motivazione dietro il suo coinvolgimento nella guerra in Indocina. Il coinvolgimento degli Stati Uniti, dunque, oltre che a sconfiggere il Vietnam del Nord, era anche volto a contenere l'espansione del comunismo e dell'influenza cinese in Asia. Vi era però la consapevolezza, che sarebbe stata confermata nel corso della guerra, che la Cina non avesse intenzione di intervenire direttamente nel conflitto, se non in casi estremi.

Il fatto che la Cina fosse diventata una potenza nucleare aggravava la situazione poiché, nel caso in cui fossero usciti sconfitti, sarebbe potuto sembrare che il nuovo status di Pechino avesse intimidito gli Stati Uniti. La credibilità della garanzia di sicurezza che gli Stati Uniti offrivano sarebbe stata minata e con essa l'efficacia dell'ombrello nucleare, il quale era uno strumento importante nella costruzione/mantenimento delle alleanze/relazioni di Washington con i paesi dell'area. Come rilevava Rowen, nell'ambito dei lavori del Gilpatric Committee, *"Such a defeat is now much more significant to countries near China than it was before October 16"*.²⁰⁸

Da alcuni il sud est asiatico era visto come un'area a rischio di scivolare lontano dalla capacità di influenza degli Stati Uniti, sia a causa della guerra in Vietnam, nel caso in cui il regime di Saigon fosse stato sconfitto, sia a causa del riemergere di Pechino come

²⁰⁸ H. Rowen, "Effects of the chinese bomb on nuclear spread", 2 novembre 1964, p. 6 in Committee File, Box 5, Folder 2.

potenza regionale, fatto che incoraggiava i temuti “sentimenti neutralistici” nei paesi dell’area.

Il collegamento, nella visione statunitense, tra gli interessi degli USA nella regione, la necessità di sconfiggere il Vietnam del nord e i rischi insiti nel riemergere della Cina come potenza e nel suo probabile imminente ritorno a tutti gli effetti sulla scena internazionale, viene esplicitato, per esempio, da Walter Rostow che, all’inizio del 1964, rivolgendosi al Segretario di Stato Rusk, metteva in guardia sul fatto che stessero convergendo *“tre forze in grado di produrre il più grave colpo agli interessi statunitensi nel mondo da molti anni a questa parte”*. Queste erano il diffondersi del “neutralismo” presso la popolazione del Vietnam del Sud e i paesi asiatici e la politica di De Gaulle accusato di voler diffondere il neutralismo nel sudest asiatico e di favorire l’ingresso della Cina nelle Nazioni Unite.

Ottenere che la crisi in Indocina fosse risolta a condizioni accettabili per gli Stati Uniti, avrebbe avuto effetti psicologici e politici profondi in Asia e ciò, a sua volta, avrebbe permesso di affrontare la spinta ad aprire le porte dell’ONU alla Cina. *“Sino a che non è dimostrato che il gioco delle “guerre di liberazione nazionale” non funziona e che i confini della Cina e del Vietnam del nord sono fissi, accettare la Cina nella comunità mondiale e nelle Nazioni Unite potrebbe essere un considerevole disastro” e si rischierebbe di garantire l’egemonia della Cina sul sudest asiatico.*²⁰⁹

In questo contesto, le decisioni nell’ambito della China Policy non potevano che essere influenzate da considerazioni di ordine strategico, legate sia alla guerra che al futuro della politica americana in Asia in generale.

All’interno dell’amministrazione vi erano diverse posizioni in merito a come muoversi rispetto alla Cina. Principalmente vi erano due tendenze: una decisamente revisionista e un’altra più cauta. La prima, quella revisionista, sosteneva la necessità di modificare la China policy, procedendo sul modello della distensione con l’Unione Sovietica, puntando ad includere Pechino nel sistema internazionale per gestire l’emergente potenza cinese in modo più efficace. I sostenitori di questa posizione, detti anche “China hands” avevano iniziato a far sentire la propria voce critica già sotto l’amministrazione Kennedy e già sotto quest’ultima erano riusciti ad ottenere alcuni risultati, ossia che, almeno a livello di retorica pubblica, il governo americano si distaccasse dalla passata politica, modificando i toni e dando un segnale di apertura. Nel dicembre del 1963, infatti, poco dopo la morte di Kennedy, fu pronunciato il cosiddetto

²⁰⁹ Walter Rostow to the Secretary, January 10, 1964, in China Country File, Box 237, folder 8.

Hilsman Speech, da Roger Hilsman, Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs; in esso si cercò di comunicare sia la fermezza con cui gli Stati Uniti intendevano porsi nei confronti di Pechino, sia la flessibilità e l'apertura al cambiamento, soprattutto nell'eventualità che vi fosse stato un cambio di leadership in Cina e che questa avesse adottato un atteggiamento diverso nei confronti degli Stati Uniti. Il discorso, in cui si affermava “*We pursue today towards Communist China a policy of the Open Door: we are determined to keep the door open to the possibility of change, and not to slam it shut against any development which might advance our national good, serve the free world, and benefit the people of China*”, fu considerato un momento di svolta da chi, all'interno dell'amministrazione, sosteneva la necessità di una politica diversa verso Pechino.²¹⁰

La seconda visione era molto più cauta e molto concentrata sulle esigenze strategiche di breve periodo. La Cina era pur sempre una potenza comunista espansionista ed aggressiva, e l'obiettivo principale doveva essere quello di contenerla.

Le analisi dell'espansionismo cinese si concentravano soprattutto sulla dottrina della “guerra rivoluzionaria” e sull'appoggio dato ai movimenti di liberazione nazionale. La dirigenza cinese, infatti, stava chiaramente cercando di raccogliere consensi presso i paesi del cosiddetto Terzo Mondo, presentandosi non solo come un paese portatore di un modello economico e politico alternativo a quello delle due superpotenze, ma soprattutto come un soggetto esterno rispetto alla competizione bipolare.²¹¹ Dal punto di vista degli Stati Uniti, l'incoraggiamento e il sostegno ai movimenti rivoluzionari erano inseparabili dall'intenzione di rompere la politica di contenimento e soprattutto di costringere gli Stati Uniti a ritirarsi dallo stretto Taiwan. La tattica dei comunisti cinesi consisteva nell'incoraggiare rivoluzioni violente, ma di portata locale, non solo nell'estremo oriente ma in tutti i paesi emergenti, anziché mettere in atto aggressioni dirette agli interessi statunitensi che difficilmente avrebbero potuto avere successo, come avevano dimostrato le due crisi dello stretto di Taiwan negli anni Cinquanta. Ciò

²¹⁰ Address by the Honorable Roger Hilsman. Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs, at the Commonwealth Club, San Francisco, California, 13 dicembre 1963, Country File China, box 237, folder 8, dscn 0424; James C. Thomson Jr., “On the making of U.S. China Policy, 1961-1969: A study in bureaucratic politics” *The China Quarterly*, No. 50 (Apr. - Jun., 1972), pp. 220-243; Michael Lumbers, *Piercing the Bamboo curtain*, Manchester, Manchester university press, 2008, pp. 86-96.

²¹¹ Nel 1964 Mao annunciò la cosiddetta “teoria dei tre mondi”, secondo la quale gli Stati Uniti e l'Urss in quanto potenze egemoni costituivano insieme il Primo Mondo, gli altri paesi industrializzati formavano il Secondo mentre la Cina, insieme agli altri paesi poveri, apparteneva al Terzo. Da quest'ultimo sarebbe partito il movimento rivoluzionario che avrebbe sconfitto l'egemonia delle due superpotenze. Odd Arne Westad, *The global Cold War*, p. 162.

che la strategia implicava era che i conflitti locali esercitassero il tipo di pressione che gli Usa avrebbero avuto probabilmente più difficoltà ad affrontare.

In questo modo le insurrezioni locali, specie se accompagnate dalla comunanza ideologica e dall'assistenza cinese, venivano automaticamente inserite e lette nel quadro dell'espansione cinese e della sua strategia per liberarsi della presenza statunitense in Asia. Come si vede, ritorna nell'analisi l'uso dell'impatto psicologico delle azioni cinesi come strumento di aggressione nel quadro di una strategia generale, che era stato utilizzato anche nella valutazione delle conseguenze del nucleare cinese e, come in quest'ultimo caso, anche le forme di assistenza o di incoraggiamento alla sovversione, venivano considerate insieme all'impatto psicologico che avrebbero avuto sui paesi della regione. Secondo un'analisi della CIA, l'azione cinese utilizzava "l'audacia", ossia "il deliberato sforzo di convincere gli Stati Uniti che i comunisti non hanno paura di rischiare una guerra", come un elemento psicologico da combinare all'azione militare e usare come deterrente.²¹²

Parallelamente, elementi psicologici quali il prestigio, la credibilità, la necessità di non retrocedere e di non mostrare debolezza furono una parte fondamentale di come gli Stati Uniti risposero alla sfida che per loro rappresentava la guerra nel sudest asiatico.

Queste due posizioni non erano completamente separate e spesso nelle valutazioni dei singoli esponenti dell'amministrazione si ritrovano elementi di entrambe. Poiché, come si è già detto, non vi erano dubbi sul fatto che gli Stati Uniti avrebbero dovuto rivedere la propria strategia nei confronti di Pechino, il problema era come e quando agire, e come gestire l'impatto che ogni cambiamento di rotta da parte americana, se pure minimo, avrebbe avuto sulle relazioni con gli alleati, oltre che su quelle con l'Urss e con la Cina stessa, e come conciliare questi diversi aspetti della strategia statunitense.

Come si è visto i fautori della non proliferazione sostenevano l'importanza di integrare Pechino nella comunità internazionale e di coinvolgerla nelle politiche di controllo degli armamenti. Al tempo stesso, poiché le energie e l'attenzione degli Stati Uniti si stavano concentrando sempre più sull'Asia e sul sudest asiatico, ogni eventuale mossa di apertura doveva essere soppesata considerando le reazioni degli altri paesi dell'area, nel contesto del conflitto in corso in Vietnam. Le stesse reazioni dei nordvietnamiti dovevano essere prese in considerazione.

Ciò emerge chiaramente, ad esempio, da un incontro avvenuto tra LBJ, il segretario di stato Rusk e l'ambasciatore alle Nazioni Unite Stevenson, in occasione del quale si

²¹² CIA Memorandum, "Peiping's views on revolutionary war", 14 dicembre 1964, Country File China, box 238, folder 2, dscn 660.

discusse, tra le altre cose, del problema della rappresentanza cinese all'ONU. Si era alla fine del 1964 e per l'anno successivo ci si attendeva che la posizione sostenuta dagli Usa subisse una definitiva perdita di consensi. L'ambasciatore Stevenson era del parere che gli Stati Uniti dovessero modificare prima possibile la propria posizione in merito all'assegnazione del seggio cinese o essere pronti a perdere consensi e prestigio (*"We should not stand still and be overwhelmed by the waves"*), e che occorresse far entrare la Cina nella comunità delle nazioni, e ciò avrebbe permesso di gestirla meglio. La posizione di Rusk muoveva da un'ottica diversa: *"[...] the matter of war and peace lay in the Pacific. If we appeared to falter before the Soviet Union and Communist China this would be interpreted as a reward for the track they have been following, and this would increase the chance of war. If we were to make a move that would signal to Peiping that we were weakening, this would increase our danger."* Nel corso di quest'incontro, Johnson propendeva più per la visione di Rusk che non per quella di Stevenson.²¹³

Le stesse questioni poterono essere guardate con un'ottica quasi opposta, grazie all'evoluzione del conflitto in Vietnam. Nel 1966, R. W. Komer, membro del NSC staff e uno dei principali sostenitori della revisione della China Policy, poteva suggerire al presidente Johnson che tendere la mano alla Cina potesse essere un modo per aggiungere credibilità alla proposta di pace che gli Usa avevano presentato ad Hanoi. *"Because of our firm stance in Vietnam we would not seem to be leading from weakness – any more than our repeated efforts to negotiate with Hanoi are regarded as weakness. While nothing is 100% predictable, the chances of Peking responding in kind are quite small. Thus just as our repeated expression of willingness to negotiate on Vietnam serve to put the onus on Hanoi, so too would similar flexibility on China policy put the onus on Peking."* Riprendendo quanto aveva sostenuto l'ambasciatore in Giappone Reischauer, una delle *China hands*, dichiarare la volontà degli Stati Uniti di coesistere pacificamente con la Cina, se la Cina avesse avuto la volontà di convivere pacificamente con gli Usa, sarebbe stata una mossa strategicamente vantaggiosa. Poiché ciò che veramente contava era non apparire deboli, col mutare delle condizioni era possibile sostenere politiche su cui si era stati scettici in precedenza, e queste potevano

²¹³ Memorandum for the record of a meeting with the President on United Nations matters, 18 novembre 1964, MacGeorge Bundy Files, box 18, folder 1, dscn 9774. La nuova posizione a cui Stevenson si riferiva era la cosiddetta "two Chinas policy", ossia accettare l'ingresso di Pechino ma ottenere che Pechino non fosse espulsa. Questa posizione fu adottata nel 1966. Foot, *The practice of power*, pp. 267-270.

diventare praticabili, come infatti accadde.²¹⁴ Come si vedrà meglio in seguito, l'andamento del conflitto fu determinante nel creare le condizioni e decidere il momento per l'attuazione delle prime mosse di apertura verso la Cina e di rottura con la vecchia politica.

Non si deve poi dimenticare che, nella politica che l'amministrazione Johnson stava costruendo, le relazioni con l'Unione Sovietica restavano la priorità e che la Cina non solo si stava emancipando dall'autorità sovietica, ma in certi ambiti lanciava a Mosca una vera e propria sfida. La gestione della distensione con Mosca era un fatto complesso, in cui collaborazione, rivalità, contenimento e dialogo si alternavano continuamente o più semplicemente coesistevano a livelli diversi. Aggiungere la carta cinese o conciliare la distensione con la revisione della china policy, non poteva che essere complicato.

Esisteva dunque il rischio che la distensione tra Usa e Urss subisse una battuta d'arresto a causa della situazione in Vietnam e del coinvolgimento della Cina nel conflitto: l'Urss poteva essere spinta a privilegiare la competizione con Pechino per la leadership sul movimento comunista e l'area asiatico-africana rispetto al miglioramento delle relazioni con l'Occidente. All'inizio del 1965, infatti, alcuni osservavano un nuovo irrigidimento nell'atteggiamento sovietico nei confronti degli Usa e lo attribuivano al fatto che la principale preoccupazione dell'Urss fosse appunto la sfida con Pechino. Non che sembrassero intenzionati a mettere fine alla distensione ma, come argomentava un'analisi del Policy Planning Council, *“la coesistenza pacifica [...] combina sempre elementi di ostilità e rassicurazione, avanzamento e ritiro, come indicato dal vantaggio tattico. Attualmente i leaders sovietici potrebbero stare cambiando la miscela”*. La prosecuzione della fase di distensione avviata nel 1963 sembrava essere meno prioritaria e gli esiti della crisi in Vietnam avrebbero avuto un'influenza decisiva nel decidere se essa sarebbe proseguita o meno.²¹⁵

La politica dei piccoli passi.

²¹⁴ R. W. Komer, Memorandum for the President, 16 agosto 1966, Country File China, box 239, folder 6, dscn 1447.

²¹⁵ Memorandum prepared in the Policy Planning Council, 15 febbraio 1965, FRUS 1964-1968, vol. XIV, doc. 96.

Il dibattito intorno alle modifiche da apportare alla politica verso la Cina incluse tutti questi elementi e, se pure figlio di una spinta iniziale ben definita, fu un processo contorto e frammentato, sostenuto da motivazioni differenti, attraverso cui fu attuata la rottura col passato, soprattutto a livello di analisi e di approccio strategico e che ebbe il merito di lasciare all'amministrazione successiva una base da cui partire per l'apertura definitiva.

Anche per quel che riguardava le politiche concrete nei confronti della Cina, l'amministrazione Johnson attuò una rottura, sia pure prudente e limitata, rispetto al passato. Ciò avvenne attraverso l'adozione di provvedimenti che modificavano le limitazioni ai viaggi e al commercio, nonché attraverso l'adozione di un nuovo atteggiamento nella retorica pubblica .

Queste furono le misure che fu possibile approvare date le circostanze. Per circostanze si intendono soprattutto la guerra del Vietnam e la Rivoluzione Culturale, nonché, in generale, la difficoltà nel prendere decisioni che segnavano una svolta radicale su un ambito della politica estera statunitense che ancora era piuttosto delicato. Non si vuol sostenere che le aperture nella politica verso la Cina avrebbero potuto essere di portata molto maggiore già da allora, dopotutto il dibattito sulla revisione aveva appena iniziato a farsi strada ai più alti livelli dell'amministrazione, ma è legittimo supporre che, probabilmente, in condizioni differenti sarebbero stati compiuti anche ulteriori passi.

Le modifiche alla politica nei confronti di Pechino, giunsero grazie al contributo di spinte di provenienze diverse, e furono uno degli aspetti visibili, e uno dei risultati finali, del dibattito intorno all'atteggiamento da adottare nei confronti della Cina che avvenne principalmente dietro le quinte dell'amministrazione.

Questo processo era iniziato lentamente e con una certa difficoltà già alla fine degli anni Cinquanta. Come sottolinea James Thomson Jr, esperto di Cina/Far East e funzionario del Dipartimento di Stato e poi membro del National Security Council, una delle ragioni per cui era stato necessario attendere tanto a lungo era stata l'assenza di una generazione di specialisti di questioni cinesi, risultato delle purghe degli anni Cinquanta nel settore. Una delle conseguenze di questa assenza era stato un'inevitabile sbilanciamento della politica statunitense e dell'analisi strategica verso le questioni sovietiche, che, oltre a diventare il fulcro della *cold war policy*, fecero anche sì che il punto di vista sovietico influenzasse la lettura delle questioni cinesi. Non bisogna dimenticare che a lungo la

Cina era stata inquadrata, nella visione strategica statunitense, principalmente come un fedele alleato di Mosca; anche se ciò non era stato considerato da tutti un fatto definitivo, le voci a favore di una politica alternativa, che contemplasse il ruolo potenziale della Cina come potenza asiatica autonoma e possibile interlocutore, erano state marginalizzate. Inoltre, da quando le divergenze tra l'Urss e la Cina avevano iniziato a diventare palesi, "*vivid soviet descriptions of chinese irrationality began to be accepted and repeated among american policy makers*".²¹⁶

All'inizio degli anni Sessanta, invece, iniziò a formarsi una piccola pattuglia di giovani esperti, portatori di uno sguardo nuovo e promotori di politiche innovative Thomson Jr. era appunto uno di questi.

Nello stesso periodo, inoltre, la consapevolezza dei cambiamenti in corso nel mondo comunista, ossia il ridimensionamento della leadership sovietica e l'acquisita autonomia del regime cinese, iniziò a farsi strada presso i vertici del Dipartimento di Stato e dell'amministrazione. Rispetto alla China policy, il fatto che l'alleanza sino-sovietica si fosse guastata e che non si dovesse più considerare il campo avversario come un blocco monolitico, implicava che fosse possibile, se non necessario, iniziare a trattare la questione della Cina separatamente.²¹⁷

La valutazione dell'impatto che questi cambiamenti avrebbero avuto non era unanime. Il fatto che un paese come la Cina fosse ormai da considerarsi al di fuori dell'area d'influenza sovietica nello stesso momento in cui si avviava la politica di distensione con Mosca, avrebbe potuto rendere Pechino una minaccia ancora maggiore. Soprattutto per coloro che ritenevano che il comunismo cinese fosse l'avanguardia del comunismo più aggressivo, il fatto che si fosse svincolato da Mosca, che invece aveva imboccato la via del dialogo, era un fatto tutt'altro che rassicurante.²¹⁸

Le divergenze tra i due paesi, inoltre, implicavano anche che non sarebbe stato possibile contare su un effetto contenitivo esercitato dall'autorità sovietica, nemmeno nell'ambito del conflitto. Pechino sembrava essere definitivamente avviata sulla via del perseguimento autonomo dei propri interessi e anche il suo legame con il movimento comunista era cambiato. Dall'occupare una posizione di rilievo ma sempre subordinata all'indirizzo ideologico e politico sovietico, la Cina passava all'avere essa stessa una

²¹⁶ Gordon Chang, *Friends and Enemies*, pp. 81-115; James C. Thomson Jr., "On the making of U.S. China Policy, 1961-1969: A study in bureaucratic politics", p. 229.

²¹⁷ James C. Thomson Jr., "On the making of U.S. China Policy", pp. 226-227. Thomson Jr. ricorda un meeting del Policy Planning Council, nel gennaio 1961, durante il quale fu evidente che finalmente gli sviluppi del sistema internazionale erano diventati dei fatti pienamente acquisiti. *Ibidem*.

²¹⁸ Evelyn Goh, *Constructing the U.S. Rapprochement with China, 1961-1974*", p. 85; Gordon Chang, *Friends and Enemies*, p. 256.

leadership. Agli occhi degli osservatori americani, dalla dispersione dell'autorità all'interno del movimento e dalla rottura dell'alleanza con l'Urss, era nato un nuovo gruppo, quasi un nuovo Blocco costituito dai regimi e movimenti comunisti in Asia che si riconoscevano o erano vicini alla leadership cinese; non fu un caso che, nel novembre del 1963, venisse istituito l'Office for Asian Communist Affairs all'interno del Far East Bureau del Dipartimento di Stato.²¹⁹

Come già menzionato, la diversa valutazione che gli Stati Uniti riservavano a sovietici e cinesi era anche legata alla strategia nucleare, in quanto alla fine degli anni Cinquanta erano emerse forti divergenze tra gli obiettivi e la strategia dei sovietici e quelli della Cina. L'Unione Sovietica stava prendendo atto del fatto che le armi nucleari avevano cambiato le relazioni tra i due blocchi e che fosse nell'interesse di entrambi, e della *coesistenza pacifica*, raggiungere un accordo sulla questione tra le due superpotenze nucleari.

La dirigenza cinese, dal canto suo, sembrava rimanere legata, almeno a livello teorico, ad un'idea di conflitto ad oltranza contro l'imperialismo che poco si conciliava con le regole imposte dal sistema della deterrenza che si era costruito nel corso di un decennio, e con l'interesse del governo sovietico ad instaurare un dialogo in materia di controllo degli armamenti.

La differenza di approccio emerse chiaramente nel 1959 quando l'Urss, al tempo impegnata nei negoziati per il Test Ban Treaty a Ginevra, decise di interrompere la collaborazione con Pechino e quest'ultima criticò aspramente la partecipazione dei sovietici ai colloqui con gli Usa.²²⁰ Si può dire che fu allora che le divergenze politiche e ideologiche tra i due paesi raggiunsero il punto di non ritorno, con l'Urss ormai decisa a proseguire lungo la direzione della coesistenza pacifica e della distensione con l'Occidente e convinta che Pechino non condividesse né gli obiettivi né i metodi sovietici, e la Cina che ormai accusava Mosca di aver celato dietro le offerte di assistenza il tentativo di portare sotto il proprio controllo le forze militari cinesi.²²¹

Agli occhi degli Stati Uniti, le divergenze tra i due paesi sembravano già inconciliabili. La stessa decisione di Mosca di intraprendere la strada che avrebbe portato al Test Ban

²¹⁹ Evelyn Goh, *Constructing the U.S. rapprochement with China, 1961-1974*, p. 36.

²²⁰ William Burr, Jeffrey T. Richelson, "Whether to 'Strangle the Baby in the Cradle'", p. 68.

²²¹ Shu Guang Zhang, "Sino-Soviet Economic Cooperation", in Westad, ed., *Brothers in Arms*, pp. 206-215; Constantine Pleshakov, "Nikita Krushchev and Sino-Soviet Relations", ibidem, pp. 232-240; Rosemary Foot, *The practice of power*, pp. 128 e 174-175; Chen Jian, *Mao's China and the cold war*, pp. 78-85. È inoltre da ricordare che proprio nel periodo in cui l'Urss era impegnata nei colloqui per il TBT e arrivava al punto morto della disputa con Pechino, era in corso la seconda crisi dello stretto di Taiwan, iniziata da Mao nell'agosto del 1958, che oltre ad incrementare la tensione con l'occidente aumentò anche le divisioni tra Pechino e Mosca. Chen Jian p. 78, Pleshakov p. 236-237

Treaty e successivamente al Trattato di Non- Proliferazione approfondì ulteriormente il solco che la divideva da Pechino.

Agli occhi degli Stati Uniti, l'aggressività e l'anti-americanismo dei cinesi erano ormai superiori a quelli dei sovietici, il cui atteggiamento nei confronti di Washington era diventato ormai molto meno ostile rispetto a quello di Mao. Come si legge in un memorandum della CIA: “ *The attitude of the Russian Communists toward Washington is now significantly less hostile than that of the Chinese leaders, an underlying reason for this difference being Mao's very high - indeed neurotic – opinion of himself as the world's senior leader dedicated to armed revolution*”.²²²

L'apertura di nuovi scenari, e le possibilità che essi portavano con sé, diede comunque rilievo al dibattito sulla necessità o meno di adottare una politica diversa nei confronti di Pechino.

Fin dall'inizio del decennio era stata formulata una lunga lista di possibili misure che un'amministrazione avrebbe potuto prendere in considerazione, qualora avesse avuto l'intenzione di compiere delle mosse nei confronti di Pechino, non tanto per sollecitare una risposta simile da parte del governo cinese, quanto per segnalare un atteggiamento più flessibile nei suoi confronti. Esse includevano modifiche all'embargo commerciale e alle restrizioni alla concessione di passaporti, colloqui sul controllo degli armamenti, proporre una qualche forma di rappresentanza per Pechino presso le Nazioni Unite, il ritiro dalle isole Quemoi e Matsu, il riconoscimento della Mongolia, l'invio di segnali conciliatori attraverso il canale diplomatico di Varsavia.²²³

Alcuni di questi provvedimenti furono adottati, e alcuni perlomeno contemplati, dall'amministrazione Johnson. Ciò però non significa che la visione delle China Hands

²²² CIA Memorandum, “Peiping's views on revolutionary war”, 14 dicembre 1964, p. 1 in Country File China, box 238, folder 2.

²²³ James C. Thomson Jr., “On the making of U.S. China Policy, 1961-1969”, p. 223. Per canale di Varsavia si intende la serie di incontri, non sempre regolari, che si erano tenuti a Varsavia a partire dal 1958 (anche se i colloqui erano iniziati a Ginevra nel 1955 e furono poi trasferiti), tra una delegazione diplomatica cinese e una statunitense guidata dall'ambasciatore in loco. I colloqui non erano dedicati a questioni specifiche e, più che servire a discutere di problemi concreti, permisero di avere un canale di comunicazione sempre aperto, in assenza di qualsiasi altra forma di relazioni diplomatiche, e consentirono ai governi statunitensi di segnalare, all'occorrenza, moderazione e conciliazione, controbilanciando, se pure in modo limitato, la rigidità della posizione ufficiale. Verso il termine dell'amministrazione Johnson, i colloqui furono il canale privilegiato attraverso cui segnalare che gli Stati Uniti erano interessati al dialogo, così come furono il canale attraverso cui la dirigenza cinese inviò i segnali che indicavano un ritorno alla “normalità”, dopo il caos della Rivoluzione Culturale. Steven Goldstein, “Dialogue of the Deaf? The Sino-American Ambassadorial Level Talks, 1955-1970”, pp. 200-237 in *Re-examining the Cold War. U.S.-China Diplomacy, 1954-1973*, a cura di Robert S. Ross e Jiang Changbin, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2001.

avesse finalmente prevalso e che la loro visione fosse stata accolta in toto, sostituendo quella preesistente.

Come si è accennato, la revisione della *China policy* vide la coesistenza di diversi approcci, principalmente due, uno apertamente revisionista e uno più prudente e legato a considerazioni di ordine strategico sul ruolo della Cina e sulla politica per l'Asia. Queste due posizioni si incontrarono e scontrarono in questi anni in cui cresceva, da più parti, la pressione affinché fosse adottato un atteggiamento diverso nei confronti di Pechino, ma, al tempo stesso, le resistenze e le riserve verso la strada indicata dai revisionisti rimanevano forti.

Nel processo decisionale le diverse chiavi di lettura si sovrapposero. Le idee preesistenti riguardo all'espansionismo del regime di Pechino, al suo approccio militante alla politica estera e alla sua aggressività nei confronti dei paesi dell'area, soprattutto da quando non era più un alleato di Mosca e quest'ultima non aveva più la leadership assoluta del movimento, coesistevano con l'emergere di visioni alternative, che includevano elementi propri della teoria della modernizzazione, un'idea di politica per l'Asia che fosse incentrata sull'Asia e non sul bipolarismo della Guerra Fredda, e una base di realismo per cui dovevano essere riconosciuti il ruolo storicamente appartenuto alla Cina nella regione, le sue esigenze di sicurezza e le legittime ambizioni in quanto potenza e la sua, presumibile, ricerca di una via verso la modernizzazione e lo sviluppo.²²⁴

I revisionisti svolsero il ruolo di interlocutore dialettico e stimolo nei confronti delle posizioni più caute e conservatrici e di preparare il terreno, lavorando dietro le quinte, per le innovazioni che effettivamente furono poi messe in atto. Analizzando il processo decisionale dietro di essi, però, emerge chiaramente che le motivazioni che spinsero l'amministrazione Johnson a compiere questi gesti non furono solo quelle indicate dal discorso revisionista.

Adottare un nuovo approccio alla questione cinese era diventato una necessità politica ma il processo decisionale al riguardo rimaneva legato principalmente alla valutazione

²²⁴ Si veda Evelyn Goh, *Constructing the U.S. Rapprochement with China, 1961-1974. From "Red Menace" to "Tacit Ally"*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 46-98. Goh descrive questa situazione utilizzando la formula "discorsi in competizione", individuandone quattro, "Red Menace", "Revolutionary Rival", "Troubled Modernizer", "Resurgent Power", ciascuno incentrato su un particolare aspetto della situazione della Cina e ciascuno associato a specifiche indicazioni su come rapportarsi ad essa, spiegando come tutti si possano ritrovare nell'evoluzione della riflessione sulla china policy nel corso degli anni Sessanta durante la quale, di volta in volta, l'uno o l'altro prevalsero nell'interpretazione degli eventi ma sempre coesistendo con gli altri, o con elementi di altri.

di quanto essa costituisse una minaccia per gli interessi statunitensi, ossia, in quel momento, soprattutto in rapporto alla guerra del Vietnam.

Come si è già detto, il coinvolgimento degli Stati Uniti mirava ad evitare la caduta del Vietnam del Sud poiché trattandosi di un alleato era in gioco la credibilità dell'impegno americano, ed era anche motivato dal fatto che, se il regime di Saigon fosse stato sconfitto, ciò avrebbe significato l'espulsione della presenza militare americana dalla regione e con ciò l'espansione del comunismo in Asia non avrebbe più trovato ostacoli capaci di contenerla.

Come si legge in un memorandum indirizzato dal Segretario della Difesa McNamara al Presidente Johnson:

*"Unless we can achieve this objective in South Vietnam, almost all of Southeast Asia will probably fall under Communist dominance (all of Vietnam, Laos, and Cambodia), accommodate to Communism so as to remove effective U.S. and anti-Communist influence (Burma), or fall under the domination of forces not now explicitly Communist but likely then to become so (Indonesia taking over Malaysia). Thailand might hold for a period with our help, but would be under grave pressure. Even the Philippines would become shaky, and the threat to India to the west, Australia and New Zealand to the south, and Taiwan, Korea, and Japan to the north and east would be greatly increased. All of these consequences would probably have been true even if the U.S. had not since 1954, and especially since 1961, become so heavily engaged in South Vietnam. However, that fact accentuates the impact of a Communist South Vietnam not only in Asia, but in the rest of the world, where the South Vietnam conflict is regarded as a test case of U.S. capacity to help a nation meet a Communist "war of liberation."*²²⁵

Ciò che si temeva era dunque lo scatenamento di un effetto domino nella regione che, nella peggiore prospettiva, avrebbe portato alla formazione di un'area controllata da forze comuniste, poste sotto l'influenza della Cina.

Nello studio ad essa dedicato, redatto dal Dipartimento di Stato insieme a quello della Difesa tra il 1965 e il 1966, si legge che gli obiettivi di Pechino fossero l'egemonia sulla regione e la rivoluzione mondiale, e il disimpegno degli Stati Uniti dall'area *"would not only be a betrayal of those Asians who have relied upon our support and protection, but*

²²⁵ Memorandum from the Secretary of Defense (McNamara) to the President, 16 marzo 1964, in FRUS 1964-1968, Vol. I, doc. 84.

would in fairly short order ensure domination of much of Asia by a single hostile power”.²²⁶

Nonostante l'affacciarsi di nuovi modi di interpretare le intenzioni della Cina e il suo ruolo nella regione, restava il fatto che si trattasse di un regime espansionista, intenzionato ad estendere la propria influenza nell'area, sebbene non usasse strategie tradizionali, come quello della conquista territoriale, ma metodi indiretti come stringere alleanze con i movimenti comunisti e rivoluzionari nella regione e appoggiarli/assisterli nelle loro lotte e sebbene vi fosse la consapevolezza che non sarebbe intervenuta direttamente nel conflitto, a meno di non sentirsi direttamente minacciata dalle operazioni militari americane. In ultima analisi, però, per l'amministrazione quella del Vietnam era anche una guerra contro la Cina e per contenere il rafforzamento della potenza cinese.

Nel 1967, Walter Rostow così rispondeva alla domanda se il nemico fosse Hanoi o Pechino: *“Both, in different ways. If we fail in Vietnam, two things will happen: Hanoi will take over South Vietnam; U.S. military power will be moved off the Asian mainland. The combination of U.S. failure to deal with wars of national liberation and the removal of U.S. commitment [correzione a mano nel testo] from the mainland will [...] leave Southeast Asia at the mercy of Communist China.”*²²⁷

La situazione strategica in Asia, e la concezione di quale doveva essere il ruolo degli Stati Uniti, avevano dunque una forte componente psicologica. Di conseguenza, ogni mossa nei confronti di Pechino, soprattutto ogni gesto di distensione e di ammorbidimento della politica adottata sino ad allora, veniva valutata, sulla base della

²²⁶ Study prepared by the Special State-Defense Study Group, “Communist China: Long Range Study”, June 1966 in FRUS 1964-1968, Vol. XXX, doc. 161.

²²⁷ Rostow to Johnson, 8 novembre 1967, Rostow File, Box 1, Folder 5. La visione di Rostow, però, per certi aspetti differiva da quella generale sopra descritta..

In risposta ad un intervento di Fulbright sul tema, Rostow tenne a puntualizzare che, secondo la sua visione, la Cina avrebbe avuto un ruolo importante in Asia ma non il più importante e che nessun paese era in grado di dominare l'Asia. A suo parere, in futuro l'equilibrio strategico in Asia sarebbe stato dominato da tre paesi, Cina, Giappone e India, e al tempo stesso sia gli Usa che l'Urss sarebbero rimaste delle potenze asiatiche. Da un punto di vista militare né il Giappone né l'India erano ancora in grado di sviluppare pienamente il proprio potenziale, mentre Pechino stava emergendo come una potenza grazie alle sue forze convenzionali e nucleari. Data la situazione gli Stati Uniti non potevano ritirarsi, poiché i paesi non comunisti avevano bisogno della loro presenza, ma l'obiettivo avrebbe dovuto comunque essere quello del “regionalismo asiatico” e del multilateralismo. La costruzione di un sistema regionale sarebbe stato un deterrente per l'aggressività cinese e avrebbe incoraggiato le forze moderate in Cina a giocare un ruolo più costruttivo sulla scena asiatica. Rostow to Fulbright, 12 luglio 1966, Rostow files, Box 5, Folder 3.

necessità di non apparire deboli o accomodanti, sia agli occhi del nemico che di chi giudicava la condotta dell'amministrazione.²²⁸

La finestra.

Nel 1965 e 1966/a metà del decennio si crearono le circostanze adatte affinché l'amministrazione compiesse dei passi innovativi in direzione quantomeno di un nuovo atteggiamento nei confronti di Pechino. Anche se questi passi ancora non erano sufficienti a costruire una nuova politica, riuscirono però a lasciarsi indietro diversi presupposti della vecchia China policy.

Il primo provvedimento che segnò una rottura col passato nella politica verso la Cina fu la modifica delle limitazioni ai viaggi, approvato l'11 dicembre del 1965. Esso riguardava medici e professionisti del settore medico e fu poi esteso, nel marzo del 1966, a studiosi e giornalisti.²²⁹

Il 1966 fu, in generale, un anno in cui la questione delle relazioni con la Cina ebbe molto più spazio sia nel dibattito interno all'amministrazione che in quello pubblico. Alla spinta revisionista proveniente dall'esterno e dagli specialisti dentro l'amministrazione, si aggiunse il fatto che il coinvolgimento nella guerra in Vietnam aveva portato al centro del dibattito politico pubblico la strategia statunitense in Asia, il futuro dell'area e il ruolo della Cina

Nel marzo del 1966 ebbero luogo due sessioni di audizioni congressuali presso due commissioni, il Far East Subcommittee presieduto da Zablock alla Camera e il Foreign Relations Committee al Senato, presieduto da Fulbright. Entrambe furono dedicate all'argomento del coinvolgimento nel conflitto, i suoi obiettivi e la strategia per il futuro, dedicando dunque ampio spazio al ruolo giocato da Pechino e alla riflessione in merito a quale fosse realmente la migliore politica da adottare nei suoi confronti. In particolare i *Senate Hearings* presso la commissione Fulbright, che furono anche trasmessi dalla televisione nazionale, offrirono una piattaforma pubblica alle voci

²²⁸ Michael Lumbers, *Piercing the Bamboo Curtain. Tentative bridge-building to China during the Johnson years*, Manchester, Manchester University Press, 2008, pp. 101-102.

²²⁹ Ibidem, pp. 146-147; James C. Thomson Jr., "On the making of U.S. China Policy, 1961-1969", pp. 232-238.

critiche nei confronti della politica verso la Cina. Le audizioni spesso riecheggiarono le posizioni che le China Hands avevano sostenuto in quegli anni, e contribuirono a rafforzare la diffusione di un nuovo atteggiamento e la spinta per l'innovazione, saldando quest'ultima alla critica verso la conduzione della guerra in Vietnam.²³⁰

Durante gli *hearings*/le audizioni, fu fatto espressamente riferimento all'opinione pubblica e al fatto che, di recente, essa avesse mostrato di stare lentamente cambiando posizione e di essere sempre più aperta alla possibilità di riesaminare la China Policy. Inoltre, nel periodo successivo alle audizioni, furono effettuati dei sondaggi presso l'opinione pubblica americana, per indagare l'atteggiamento del pubblico nei confronti del regime cinese e delle relazioni sino-americane. I risultati mostrarono che l'opinione pubblica mostrava un considerevole livello di accettazione verso l'idea di rendere la politica verso la Cina meno rigida.²³¹

Un sondaggio effettuato nella primavera del 1964, in merito alla Cina e al Vietnam, aveva mostrato che, oltre ad esservi una larga fetta di pubblico che non era a conoscenza della situazione strategica né in Cina né in Vietnam, la Cina era ritenuta una fonte di preoccupazione in quanto avrebbe potuto cercare di attaccare gli Stati Uniti o cercare di dominare il mondo. Un sondaggio effettuato l'anno precedente aveva mostrato che, invece, la paura di una guerra con l'Unione Sovietica era drasticamente diminuita e la rottura sino-sovietica e l'avvio del dialogo avevano fatto sì che Mosca fosse percepita come meno pericolosa, sul lungo periodo, rispetto a Pechino.²³²

È legittimo assumere che l'apertura di un dibattito pubblico sull'argomento avesse di per sé contribuito ad ampliare le vedute dell'opinione pubblica americana, collocando in modo più corretto la questione della Cina nella cornice del sistema internazionale dell'epoca e sostituendo giudizi spesso datati con una visione più realistica.

La maggiore diffusione di informazioni e lo sforzo di diffondere un approccio razionale alla questione, aiutò anche a ridurre l'aura di controversia che l'aveva caratterizzata, rompendo il circolo vizioso che a lungo aveva impedito un'aperta discussione a livello

²³⁰ Secondo Thomson Jr., lo stesso presidente Johnson aveva seguito i Fulbright Hearings, diventando, grazie ad essi, di più aperte vedute in merito alla Cina. James C. Thomson Jr., "On the making of U.S. China Policy, 1961-1969", p. 239. Secondo Lumbers, Johnson sarebbe stato influenzato soprattutto da alcuni collaboratori, primo fra tutti il Press Secretary Bill Moyers, i quali fecero pressione affinché gli Stati Uniti adottassero una posizione meno ostile e più conciliante Michael Lumbers, *Piercing the Bamboo Curtain*. p. 156.

²³¹ A. Doak Barnett, "American Policy Alternatives", pp. 30-31 in *China, Vietnam and the United States. Highlights of the hearings of the Senate Foreign Relations Committee*, Washington, D. C., Public Affairs Press, 1966; James C. Thomson Jr., "On the making of U.S. China Policy, 1961-1969", p. 239.

²³² Memorandum for Mr. Bundy and Mr. Komer, "U.S. Opinion Regarding Communist China", august 21 1964 in Country File China, Box 237, Folder 9; Report on Changes in Public Attitude toward Communist China by Samuel Lubell Associates in Country File China, Box 237, folder 8.

politico. Come uno dei più autorevoli esperti di questioni cinesi, A. Doak Barnett, fece notare, “*it is sometimes assumed that, because issues relating to China policy have tended to be viewed emotionally, it has not been politically wise to discuss them*”.²³³

Ovviamente, il motivo principale per cui l’attenzione si era spostata tanto sulla Cina e sul suo ruolo in Asia e nel mondo, era la guerra del Vietnam.

L’andamento del conflitto influenzò la revisione della politica verso la Cina in modo cruciale/ in più di un modo. Come in molti hanno fatto notare, la guerra catalizzò le attenzioni e le energie dell’amministrazione Johnson, al punto che altre questioni strategiche passarono in secondo piano.²³⁴

Vi fu, però, anche una relazione diretta tra la gestione del conflitto, la valutazione della minaccia cinese e le scelte dell’amministrazione riguardo alla *China policy*. Ossia, come fa notare Michael Lumbers: “Vietnam did in fact remain a constant determinant of the administration’s stance toward Beijing, yet its impact on China policy deliberations changed as condition on the ground in that war evolved. Indeed, one of the unexamined ironies of Vietnam, a war undertaken in part to check Chinese expansionism, is that it created pressures for an accommodation of sorts with the PRC and encouraged US decision-makers who might not otherwise have been inclined to reassess the tenets of a line of containment and isolation”.²³⁵

Il giudizio sulla pericolosità della Cina era legato alla valutazione degli equilibri dell’area e perciò era tenuto in considerazione nelle decisioni che riguardavano la strategia in Vietnam. Gli Stati Uniti ritenevano che la gran parte dei paesi non comunisti corresse il rischio di scivolare verso l’accomodamento con le forze comuniste. Aprire troppo o troppo rapidamente alla Cina, con la guerra in corso, senza che vi fosse un chiaro tornaconto, avrebbe potuto avere un effetto destabilizzante sulle alleanze con i paesi asiatici filo-occidentali in Asia, spingendo questi paesi verso il “neutralismo” o persino tra le braccia di Pechino. Data la delicatezza della situazione, le iniziative riguardanti l’innovazione della China Policy dovevano essere soppesate con molta cautela. Questi paesi erano di vitale importanza per la strategia statunitense, basti pensare al fatto che gli Stati Uniti avevano basato le operazioni durante le ostilità in Vietnam, sulle basi militari in Thailandia e nelle Filippine. Più complicato era il caso del Pakistan, alleato degli usa e membro della SEATO, il quale aveva iniziato ad

²³³ A. Doak Barnett, “American Policy Alternatives”, p. 31.

²³⁴ Si veda per esempio Robert Dallek, “Lyndon Johnson as a World Leader” in H. Brands, editor, *Beyond Vietnam. The Foreign Policies of Lyndon Johnson*, pp. 6-18.

²³⁵ Michael Lumbers, *Piercing the Bamboo Curtain*, p. 137.

avvicinarsi alla Cina parallelamente al processo di avvicinamento degli Stati Uniti all'India, paese storicamente non-allineato ma considerato vitale per gli equilibri della regione.²³⁶

Le intenzioni di Pechino erano tenute continuamente d'occhio in questi anni, e ciò influenzò non solo la gestione del conflitto ma anche le decisioni riguardo alla *China Policy*.

Ciò fece sì che, nel corso del conflitto, la politica verso la Cina diventasse una questione di interesse obbligatorio sia per coloro che criticavano la strategia statunitense in Vietnam che per coloro che cercavano invece di rafforzare il consenso ad essa, e che la valutazione della minaccia cinese finisse al centro del dibattito pubblico.

Viceversa, l'andamento della guerra influenzò la percezione delle intenzioni di Pechino e dunque della sua pericolosità. La guerra consentì di integrare con informazioni di prima mano, gli assunti e le previsioni sulla politica cinese e sulla sua strategia nell'area.

Secondo Thomson, la motivazione per cui il 1966 in particolare fu l'anno in cui furono compiuti i maggiori progressi fu il fatto che in Indocina la situazione dal punto di vista militare fosse relativamente stabile, e dunque i critici interni dell'amministrazione erano relativamente quieti; grazie a ciò fu possibile affrontare una questione di per sé storicamente controversa, evitando il rischio, sempre in agguato nell'ambito della conduzione della guerra, di apparire deboli.²³⁷

Secondo un'altra lettura degli eventi, però, l'interessamento senza precedenti da parte dei vertici dell'amministrazione per la politica verso la Cina nel 1966, sarebbe da attribuire ad un insieme di fattori strategici e di politica interna. Verso al fine del 1965, si verificarono due eventi che furono interpretati come due pesanti sconfitte per la politica estera cinese: in settembre, nel contesto della guerra Indo-Pachistana [due cenni in nota!] Pechino lanciò e poi ritirò un ultimatum all'India nel giro di tre giorni, fatto che fu interpretato dagli analisti statunitensi come un'ammissione di impotenza; nello stesso periodo, in Indonesia, il Generale Suharto lanciò una durissima repressione contro il partito comunista, vicino a Pechino e considerato ormai prossimo alla conquista del potere.²³⁸ L'idea che Pechino fosse una potenza emergente sulla scena

²³⁶ R. J. McMahon, "Ambivalent partners: the Lyndon Johnson Administration and its Asian Allies" in H. Brands, editor, *Beyond Vietnam*, pp. 168-186.

²³⁷ James C. Thomson Jr., "On the making of U.S. China Policy, 1961-1969", p. 239.

²³⁸ Michael Lumbers, *Piercing the Bamboo Curtain*, p. 167 e pp. 140-141.

asiatica, con una politica estera espansionista e aggressiva e dunque pericolosa, iniziò ad essere ridimensionata. Ciò accadde anche perché in quello stesso periodo il regime cinese stava entrando in una fase di crisi/confusione politica interna che, nel 1966, sfociò nel lancio della cosiddetta Rivoluzione Culturale. Questo periodo fu caratterizzato da acuto disordine politico, radicalismo ideologico e violenze e si prolungò fino alla fine del decennio. Le relazioni con i paesi vicini risentirono della situazione politica interna. La crisi politica minava quella che era ritenuta essere la ragione principale della pericolosità di Pechino ossia la sua capacità di esercitare la propria influenza sui paesi vicini, e di sostenere la diffusione del comunismo nell'area. Questi sviluppi erano stati immediatamente registrati dagli osservatori. Ad esempio, nel corso dei Senate Hearings era stato sottolineato che *"The crisis is of such magnitude as to have seriously weakened Peking's influence in the underdeveloped countries, cast doubt on the legitimacy and viability of even the regime's reasonable international aspirations, and greatly sharpened existing divergences among Communist movements all over the world. It is a crisis which will not be resolved without basic changes in Chinese Communist policy – changes which may not come until after Mao's death"*.²³⁹

La Rivoluzione Culturale, dall'esterno, fu percepita come un'impennata di radicalismo ideologico, che però sembrava essere rivolto principalmente contro avversari politici interni e sembrava mettere in pericolo la stabilità dell'autorità di Mao. Il regime sembrava essere sul punto di frantumarsi a causa di un'ondata di radicalismo che Mao stesso aveva scatenato e che sembrava essere sfuggita al suo controllo e si era rivolta contro l'apparato istituzionale del regime maoista. La Cina, sempre più ripiegata su sé stessa, stava regredendo in una posizione di isolamento diplomatico.²⁴⁰

In questa situazione, il crescente auto-isolamento di Pechino sarebbe potuto andare a vantaggio degli Stati Uniti. Nel contesto della guerra del Vietnam, le difficoltà interne avrebbero potuto risultare in una perdita di influenza sui nordvietnamiti e ciò avrebbe potuto renderli più malleabili. Come Rostow scrisse a Johnson, in una nota che accompagnava un resoconto delle violenze e delle purghe politiche in corso nel paese, *"I cannot help believing that this wild trouble in China may make it easier for Hanoi to get out of the war"*.²⁴¹ Un'analisi della CIA elaborava ulteriormente questa idea suggerendo che l'incertezza e il caos che regnavano in Cina avrebbero potuto fare sì che

²³⁹ Donald S. Zagoria, "Foreign problems and policies" in *China, Vietnam and the United States. Highlights of the hearings of the Senate Foreign Relations Committee*, p. 93.

²⁴⁰ Jenkins to Rostow, 10 aprile 1967, Country File China, Box 241; Robert Garson, "Lyndon B. Johnson and the China Enigma" in *Journal of Contemporary History*, vol. 32, n. 1 (Jan. 1997), pp. 70-71.

²⁴¹ Rostow to Lbj, 20 settembre 1966, Country File China, Box 240, folder 9.

Hanoi fosse più disposta a dare ascolto all'incoraggiamento di altri, per esempio l'Unione Sovietica, a considerare una sistemazione politica del conflitto.²⁴²

Al tempo stesso, però, la situazione provocava forte incertezza. Tra la difficoltà di seguire l'evoluzione della lotta politica interna e la retorica pubblica della dirigenza che diventava sempre più aggressiva, valutare le intenzioni del regime cinese e prevedere le sue future mosse in politica estera diventava sempre più difficile. I timori più immediati dell'amministrazione riguardavano soprattutto la guerra in Indocina poiché se da un lato la crisi avrebbe potuto indurre Pechino ad essere più prudente e ridurre ulteriormente le probabilità che volesse correre il rischio di un confronto diretto con gli Stati Uniti, dall'altro avrebbe potuto renderli più reattivi o più inclini a prendere decisioni impulsive o a compiere errori di calcolo.²⁴³

Per esempio, nell'estate del 1966, a seguito dell'incremento dei bombardamenti sul Vietnam del Nord, la dirigenza cinese sembrò voler lanciare un minaccioso avvertimento agli Stati Uniti, ammonendoli a non sottovalutare la loro determinazione ad appoggiare Hanoi. Il console americano ad Hong Kong, il principale punto di osservazione e fonte di informazioni sulle questioni cinesi, suggerì che le dichiarazioni potessero essere interpretate come un segnale di allarme, *"advysing us we have reached a point in the hostilities against North Vietnam where we should stop and assess the situation. [...] this is a matter in which affairs of China, the U. S. and Vietnam are inextricably mingled"*.²⁴⁴

Era difficile interpretare queste dichiarazioni poiché, nonostante l'asprezza dei toni, esse non sembravano voler alludere ad un intervento diretto, ma neppure offrivano sufficienti elementi per escluderlo e, a parte le dichiarazioni pubbliche, gli Stati Uniti non avevano molti altri elementi sui cui basare il proprio giudizio. Sempre Walter Rostow nel luglio del 1966, riassumendo un memorandum della CIA, riferiva a Johnson: *"Most observers agree that the radical turn taken in internal affairs will not spread to foreign policy. The internal crisis serves to reduce the chances of Chinese intervention in Vietnam"* (Memorandum to the President, 25 luglio 1966, Country File China, box 239, folder 6). Un'altra analisi, pochi mesi dopo, si ricordava però che, se era vero che per il momento

²⁴² *"If so, this might improve the chances for other interested parties, particularly the USSR if it was so minded, to encourage Hanoi to consider a political settlement"* CIA – Office of National Estimates, Special Memorandum 14-66, "The China Tangle", 23 settembre 1966, p. 5, Country File China, Box 240, Folder 8.

²⁴³ Michael Lumbers, *Piercing the Bamboo Curtain*, p. 144.

²⁴⁴ CIA, SNIE 13-66, "Chinese communist intentions in Vietnam – Conclusions", 29 luglio 1966, Country File China, Box 239, Folder 6; Text of Cable from the American Counsel, Hongkong (509), 25 luglio 1966, Country File China, Box 239, folder 6.

la dirigenza cinese continuava a muoversi con cautela rispetto alla guerra in Vietnam, che era passata in secondo piano rispetto allo scontro politico interno, non era possibile sapere con certezza se ciò avrebbe continuato ad essere vero in futuro. *“The questions of who is in charge in China and what he or they are seeking to accomplish certainly bear on the matter. It would only be prudent to allow for some chance that turmoil in China will produce a radical break with the caution that has so far characterized Chinese policy in Vietnam”*.²⁴⁵

In questa fase, gli Stati Uniti continuavano a non potersi permettere di apparire deboli ma l'incertezza sulle reazioni cinesi spinse l'amministrazione a inviare dei segnali che indicassero che gli Stati Uniti non erano irriducibilmente ostili al regime di Pechino, non miravano alla sua distruzione e che i loro obiettivi nel conflitto non ne minacciavano la sicurezza e l'esistenza.

Anche i provvedimenti della fine del 1965, relativi ai viaggi, rientrarono in questa strategia politica.

Uno dei maggiori passi avanti per quel che riguardava l'innovazione nella China Policy fu però realizzato attraverso la retorica pubblica. Già nel dicembre del 1963, con l'Hilsman Speech, era stato compiuto un passo importante in questa direzione. Nel luglio del 1966, in un altro discorso, tenuto dallo stesso Johnson e trasmesso sulla televisione nazionale, per la prima volta dal 1949 un presidente americano si rivolgeva al regime di Pechino in termini che possono essere definiti conciliatori.

Il discorso, incentrato sul futuro dell'Asia e sulla politica statunitense nel continente, con particolare attenzione al Vietnam, si chiudeva con un'invocazione a quello che Johnson chiamò uno degli elementi essenziali per la pace in Asia, ossia *“una Cina pacifica”*. Il discorso riaffermava la politica di fermezza nei confronti di Pechino, affermando che *“una Cina ostile deve essere scoraggiata dall'aggreire”* e *“abbiamo imparato nelle relazioni con simili paesi che il vicino più debole rappresenta una tentazione e che solo una fermezza sostenuta dalla forza può davvero essere un deterrente per una potenza animata dall'ambizione”*, ma poi aggiungeva: *“ma abbiamo anche imparato che la più grande forza quando si tratta di aprire menti chiuse e società chiuse, è il libero flusso di idee, persone e beni”*. Quest'ultima frase rappresentava una svolta senza precedenti; anche se si ribadiva che l'aggressività cinese doveva essere contenuta, il discorso affermava che la Cina dovesse essere guidata alla comprensione del mondo esterno e verso politiche di pacifica cooperazione. Il discorso menzionava

²⁴⁵ CIA – Office of National Estimates, Special Memorandum 14-66, “The China Tangle”, 23 settembre 1966, p. 4, Country File China, Box 240, Folder 8.

anche le recenti misure di apertura messe in atto, ossia la modifica alle restrizioni sui viaggi, e, se pure precisava che il regime di Pechino le aveva respinte, ribadiva che era intenzione del governo di insistere su quella strada “[...] *because we believe that cooperation, and not hostility, is really the way of the future in the 20th century.*”²⁴⁶

Di particolare rilevanza e innovazione fu il fatto che si parlasse di libero flusso di *beni*, cosa che lasciava intendere una prima presa di distanza dalla politica di embargo totale.

Secondo Thomson Jr. (autore del discorso, insieme a Bill Moyers) però, questa specifica parte del discorso non fu la conseguenza di una decisione dei vertici dell’amministrazione di annunciare consapevolmente un cambio di rotta, quanto piuttosto il risultato del lavoro dietro le quinte che mirò ad includere nel testo del discorso un riferimento al commercio, insieme alla parte sulle relazioni tra Usa e Cina. I sostenitori di una riforma della China policy furono positivamente sorpresi che il discorso fosse stato pronunciato e prepararono le mosse successive che avrebbero dovuto riguardare le modifiche all’embargo e la questione della rappresentanza cinese alle Nazioni Unite

Il passo successivo fu quello di fare pressione sui vertici del Dipartimento di Stato, ossia sul Segretario di Stato Rusk in primo luogo, affinché alle parole facessero seguito delle iniziative concrete per iniziare a modificare l’embargo sul commercio (autorizzazione delle transazioni per le categorie di cittadini a cui era ora permesso recarsi in Cina, abolizione dei controlli sulle catene di rifornimento navale, alleggerimento delle restrizioni sul commercio, cominciando da alimentari, medicinali e oggetti d’arte). In un memorandum indirizzato a Rostow si richiese il sostegno a questa iniziativa, argomentando che in questo modo “*we [gli Stati Uniti] demonstrate to our critical friends and allies a welcome degree of confidence and flexibility. In so doing we give substance and meaning to the Administration’s new rhetoric [...]. Equally important, for the longer run, we communicate a new and supportive message to elements within mainland China that are pushing for policies of pragmatism and accommodation with the outside world.*”²⁴⁷

La situazione in Cina non accennava a migliorare ma ancora si lavorava sull’onda del consenso per la politica di conciliazione. Come analizzava Alfred Jenkins, membro dell’NSC, “*Prior to Red Guard excesses and Lin Piao’s redeclaration of global “People’s War”, majority of U.S. opinion – public, academic, congressional and bureaucratic – seemed to hold that effort should be made to bring Communist China*

²⁴⁶ Per il testo del discorso si veda <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=27710&st=&st1=>

²⁴⁷ Memorandum for Mr. Rostow, August 4 1966, Country File China, Box 240, Folder 9.

into the world community. The clear trend in international opinion was similar. The effect of recent Peking extravagances on sentiment for a UN invitation is not yet known, and could go either way.” Non potendo sapere come la situazione si sarebbe evoluta e il suggerimento di Jenkins era di proseguire con *“our quiet, carefully measured program of attempted reconciliation. It will not be reciprocated, but as minimum it helps throw Mao and company off balance, and hopefully builds for the non-Mao future”*.²⁴⁸

Riguardo alla questione del seggio cinese, era necessario che gli Stati Uniti definissero la loro posizione in merito poiché a ottobre e novembre di quell'anno si sarebbe tenuta l'Assemblea Generale, in occasione della quale avrebbe avuto luogo, come ogni anno, la votazione sulla risoluzione albanese.

Dopo la votazione del 1965, si era iniziato a discutere di quale sarebbe stata la tattica migliore da adottare l'anno successivo poiché ci si aspettava che il sostegno per la tradizionale posizione statunitense, che all'ultima votazione aveva prevalso con un margine molto ridotto, sarebbe stato ancora più scarso. Ancora nel maggio del 1966, date le previsioni, Rusk affermava che la soluzione meno svantaggiosa per gli Stati Uniti sarebbe stato un approccio del tipo “due Cine” e raccomandava di preparare il terreno con la Repubblica di Taiwan nell'eventualità che quello fosse il risultato della votazione che presto avrebbe avuto luogo. Non ci si aspettava che il governo di Pechino avrebbe accettato ma l'obiettivo statunitense era soprattutto quello di ammortizzare gli effetti della sconfitta che si apprestavano a subire, facendo ricadere sulla Cina stessa la responsabilità della loro esclusione dall'ONU. Con l'avvicinarsi della votazione, la posizione statunitense si fece ancora più prudente, per volontà di proteggere Taiwan e per cercare di guadagnare ancora tempo, decidendo di sostenere invece l'istituzione di un comitato di studio.

Alla prova dei fatti, però, l'Assemblea Generale del 1966 non solo respinse ancora una volta le risoluzioni relative al seggio cinese, lasciandone invariata l'assegnazione, ma la tendenza a favore di un cambiamento sembrò essersi invertita. Il numero di voti contrario rimase alto anche alle votazioni dei due anni successivi.²⁴⁹

²⁴⁸ Memorandum from Alfred Jenkins of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant (Rostow), 6 settembre 1966 in FRUS 1964-1968, Vol. XXX, doc. 179.

²⁴⁹ Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson, 14 maggio 1966 in FRUS 1964-1968, vol. XXX, doc. 149. Gli Stati Uniti non l'avrebbero proposto direttamente ma, nel caso assai probabile che un altro paese, come il Canada, l'avesse fatto, non si sarebbero opposti; Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson, 5 novembre 1966 in FRUS 1964-1968, vol. XXX, doc. 200; R. Foot, *The Practice of Power*, pp. 43-44. Già sotto l'amministrazione Kennedy erano state prese in considerazione due opzioni, l'adozione di una soluzione con “due cine” (o “successor state” policy) o il conferire alla questione della rappresentanza cinese lo status di “important question” che come tale, secondo l'articolo 18 dello statuto ONU, avrebbe richiesto ad ogni risoluzione ad essa relativa di ottenere

A determinare questa inversione di tendenza fu probabilmente il deterioramento delle relazioni tra Pechino e numerosi paesi dovuto alla Rivoluzione Culturale, e al fatto che il paese sembrava essere precipitato nel caos politico e nel radicalismo ideologico, per cui anche per molti tra coloro che in passato l'avevano appoggiato, l'ingresso della Cina nelle Nazioni Unite era diventato inopportuno, almeno temporaneamente. Grazie a questi sviluppi, gli Stati Uniti poterono guadagnare tempo, pur ma rimaneva la consapevolezza che il problema, sostanzialmente, era solo rimandato.²⁵⁰

Anche le proposte avanzate in merito alle possibili modifiche dell'embargo commerciale non andarono molto lontano. In molti concordavano sul fatto che queste modifiche fossero utili e auspicabili in quanto avrebbero rimosso "*certain unnecessary irritations for Americans in their dealings with China*" ma, al tempo stesso, la situazione politica cinese richiedeva cautela anche nel compiere gesti di avvicinamento. L'ultimo provvedimento preso fu la decisione di consentire la vendita alla Cina di farmaci e attrezzature sanitarie, nell'aprile del 1967. Pur trattandosi di uno dei provvedimenti che erano stati suggeriti dai revisionisti, la visione strategica che era stata dietro di esso non era più applicabile alla situazione contingente. La Rivoluzione Culturale sembrava diventare sempre più distruttiva e destabilizzante, al punto che, nei primi mesi dell'anno, sembrava possibile lo scoppio di una guerra civile.²⁵¹

In quella situazione, la decisione di Johnson di autorizzare questo provvedimento fu motivata più dalla volontà di compiere un gesto umanitario, per rafforzare l'immagine benigna degli Stati Uniti, in un momento in cui dalla Cina giungevano notizie di problemi di approvvigionamento e dello scoppio di epidemie. Il provvedimento non trovò un clima altrettanto favorevole di quello dell'anno precedente: la reazione dell'opinione pubblica, infatti, fu marcatamente ostile.²⁵² Nonostante ciò, quando, verso settembre, dalla Cina giungevano notizie che le epidemie stavano venendo meno, l'amministrazione decise di non revocare le autorizzazioni al commercio.²⁵³

L'amministrazione Johnson, dunque, non smise del tutto di inviare segnali di disponibilità al dialogo e a reiterare la speranza di vedere la Cina diventare un membro

i due terzi dei voti dell'assemblea per poter essere approvata. La prima opzione fu respinta dal Senato, perciò restò in piedi la seconda, che sostanzialmente era un sistema per rimandare ulteriormente la questione. *Ibidem*, pp. 37-39.

²⁵⁰ James C. Thomson Jr., "On the making of U.S. China Policy, 1961-1969", pp. 241-242

²⁵¹ Memorandum From the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson, 9 gennaio 1967, Country File China, Box 240, folder 14.

²⁵² R. Foot, *The Practice of Power*, p. 74; Michael Lumbers, *Piercing the Bamboo Curtain*, p. 188.

²⁵³ **Action Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Bundy) to Acting Secretary of State Katzenbach, 18 settembre 1967, in FRUS 1964-1968, Vol. XXX, doc. 280.**

a tutti gli effetti della comunità internazionale ma la finestra di tempo per compiere sostanziali progressi si era chiusa, almeno momentaneamente. Anche se ora venivano usati per segnalare in maniera unilaterale una disponibilità che si sapeva non avrebbe dovuto essere poi dimostrata con i fatti, questi gesti indicavano comunque che alcuni cambiamenti nella percezione della Cina e nella determinazione degli obiettivi nell'ambito dei rapporti sino-americani, erano stati ormai recepiti e che gli ostacoli ad una riforma più consistente di queste politiche erano da ricondurre alle circostanze particolari di quegli anni.

La Rivoluzione Culturale proseguì sino alla fine degli anni Sessanta. La situazione interna cinese, il caos politico e il fanatismo ideologico, di cui giungevano continuamente notizie, frenarono le istanze di rinnovamento della politica verso la Cina e allentarono notevolmente la pressione sull'amministrazione, proveniente sia dalla comunità internazionale che dal fronte interno.

Come fa notare Thomson Jr., Nixon divenne presidente al momento opportuno per portare l'innovazione nelle relazioni sino-americane al livello successivo, e poté anche contare sul fatto che la sua reputazione politica di repubblicano lo mettesse al riparo dal rischio di essere accusato di "appeasement". Lo stesso Nixon, poi, aveva dimostrato, prima ancora di essere eletto, di condividere alcune delle istanze del revisionismo e di essere parte, a suo modo, del gruppo di coloro che coltivavano una visione alternativa della politica americana per l'Asia e la Cina.

Nel 1967, infatti, Nixon scrisse un articolo, pubblicato in ottobre su *Foreign Affairs*, intitolato "Asia after Vietnam". L'articolo riguardava principalmente la situazione e la politica americana nel continente asiatico al di là della guerra del Vietnam, ma Nixon affrontava anche la questione della Cina prima in rapporto alla politica per l'Asia e poi come questione a sé.

Qui si trova l'affermazione esplicita del fatto che fosse interesse degli Stati Uniti che la Cina rientrasse a far parte del sistema internazionale e che non fosse accettabile che continuasse a vivere in "ostile isolamento". La politica americana da lui auspicata si doveva dividere in due fasi, una di breve periodo e una di lungo periodo; nella prima gli Stati Uniti avrebbero dovuto indurre la Cina a cambiare politica, a rinunciare alle sue ambizioni e ad occuparsi dei suoi problemi interni; nella seconda fase sarebbe stato possibile riportarla all'interno del sistema internazionale. Così facendo metteva in chiaro che era contrario ad effettuare delle mosse di apertura o di normalizzazione,

come il riconoscimento diplomatico o l'ammissione all'Onu o l'avvio di contatti commerciali, prima che fosse stato ottenuto il primo obiettivo, quello di "provocare il cambiamento".²⁵⁴

L'importanza di questo articolo non va sopravvalutata, poiché si tratta di una espressione pubblica e per di più nel contesto di una campagna elettorale. Come fa notare Goh, durante gli anni Sessanta le prese di posizione di Nixon sulla minaccia cinese, più che altro nel contesto di esortazioni a un intervento più massiccio in Vietnam, erano rivolte soprattutto all'opinione pubblica conservatrice ed erano in linea con la sua reputazione di anticomunista dell'ala destra del partito Repubblicano.²⁵⁵

Quel che è rilevante dell'articolo è che contenga un'esplicita e pubblica espressione della convinzione che l'ingresso della Cina nel sistema internazionale fosse non solo auspicabile ma necessario e che perciò l'azione di contenimento nei confronti di Pechino dovesse avere questo come scopo ultimo, dopo aver garantito la sicurezza dei paesi asiatici e degli interessi americani in generale.

All'amministrazione successiva venne lasciata in eredità una base da cui partire, costituita dall'aver già effettuato i primi strappi che, per quanto minimi, avevano rotto simbolicamente un tabù politico; un gruppo di esperti aperti all'innovazione e una serie di progetti di iniziative da adottare; le basi per una nuova retorica pubblica e la verifica che l'opinione pubblica statunitense non fosse più contraria all'idea di adottare una politica diversa nei confronti di Pechino.

²⁵⁴ Richard M. Nixon, "Asia after Vietnam", *Foreign Affairs*, Vol. 46, n. 1, 1967, pp. 121-122.

²⁵⁵ Evelyn Goh, *Constructing the U.S. Rapprochement with China, 1961-1974*, p. 114.

Conclusioni.

L'amministrazione Johnson si trovò a dover rispondere a questioni che erano già emerse nel corso degli anni precedenti. La trasformazione dell'equilibrio strategico, la necessità di riformare il meccanismo decisionale della NATO, l'emergere di forze nucleari nazionali e indipendenti e il loro potenziale effetto sulla stabilità politica e strategica del sistema della Guerra Fredda; il dinamismo/attivismo delle forze comuniste nei paesi in via di sviluppo e la sfida che questo poneva agli Stati Uniti, negli anni in cui i temi dello sviluppo e del cambiamento socio-economico e politico nei paesi del cosiddetto Terzo Mondo, erano parte fondamentale della strategia globale americana; l'evoluzione delle dinamiche interne al mondo comunista e alla sfera di influenza sovietica che, se da un lato confermavano quella che era stata una delle previsioni della teoria del

contenimento, “l’ammorbidimento” del sistema sovietico, dall’altro si rivelava una situazione complessa e non semplicemente ascrivibile alla categoria del vantaggio, o dello svantaggio, americano.²⁵⁶

È stato spesso rimarcato che la politica estera dell’amministrazione Johnson sia stata frammentaria, schiacciata sotto il peso della guerra in Vietnam e della politica interna. C’è da chiedersi quanto questo giudizio sia dettato dal confronto con l’amministrazione successiva che invece riuscì a dare una formulazione definita ed organica della propria *cold war policy*, attraverso i concetti di *linkage*, *triangular diplomacy* e distensione, e procedette effettivamente a conseguire risultati importanti come il trattato SALT 1 o l’avvio delle relazioni con la Cina popolare.

È vero che la politica di Johnson non ebbe la stessa chiarezza programmatica, ed è scontato affermare che l’amministrazione Nixon poté costruire su quanto già realizzato dall’amministrazione precedente. Soprattutto se si considerano i risultati più eclatanti ottenuti nel campo del controllo degli armamenti, col trattato SALT 1, e il riavvicinamento con la Repubblica Popolare Cinese, è innegabile che i primi passi, in entrambi i casi, furono compiuti nel corso del decennio precedente. Johnson continuò sino all’ultimo, anche dopo l’invasione sovietica della Cecoslovacchia, a cercare di strappare ai sovietici una data di inizio dei colloqui sulla limitazione degli armamenti strategici. E fu durante gli anni Sessanta che l’amministrazione assunse pubblicamente posizione a favore del dialogo con la Cina e della sua inclusione nel sistema internazionale, dopo che essa era stata indicata come una delle più gravi minacce per la stabilità del sistema internazionale.

Ciò che spesso si manca di riconoscere, però, è l’intento politico dietro questi primi passi.

Le due gravi crisi, di Berlino e soprattutto di Cuba, avevano determinato una forte spinta alla distensione, anche da parte degli alleati e dell’opinione pubblica. È facile capire che la riduzione delle tensioni di per sé, non era un elemento inedito nelle relazioni tra le due superpotenze. Il susseguirsi di periodi di crisi e di rilassamento ha caratterizzato, come giustamente rimarcava Dean Rusk, l’intero arco del rapporto bipolare. Nei primi anni Sessanta, però, la distensione divenne un elemento sistemico e permanente della relazione tra le superpotenze e della *cold war policy* in generale. La necessità di cambiare politica non derivava “solo” dalla constatazione che il rischio di una guerra nucleare era assurdamente eccessivo da correre, poiché questo era già noto.

²⁵⁶ Westad, *Global Cold War* 32-38; Ninkovich, *The Wilsonian Century* p. 233

Essa derivava anche dalla comprensione del fatto che il sistema politico della Guerra Fredda, e la relazione con l'Urss e con il mondo comunista in generale, fossero stati costruiti su assunti strategici e basandosi su circostanze che non erano più valide. Le circostanze erano cambiate o stavano cambiando, indipendentemente dall'iniziativa statunitense; gli assunti strategici potevano essere modificati. Le decisioni prese dall'amministrazione Johnson furono prese con la consapevolezza che i cambiamenti che si erano verificati e i processi che erano ancora in corso nel sistema internazionale, richiedevano un adattamento da parte della politica statunitense, al fine di cogliere le opportunità che essi offrivano e di contenerne i rischi che presentavano per gli interessi americani, ma soprattutto per ridefinire la *cold war policy* in modo da poter continuare a perseguirne gli obiettivi fondamentali: la sicurezza strategica, la stabilità del sistema politico e di difesa europeo, la diffusione del modello socio-economico occidentale.

Sotto l'amministrazione Johnson, attraverso alcune delle decisioni prese (NPT, MLF, ABM), fu affermata una visione precisa del controllo degli armamenti. L'arms control, di per sé, non era e non poteva essere una questione puramente tecnica. Per entrambi i paesi aveva ramificazioni politiche (nonché economiche, se si pensa alle enormi risorse impiegate nella corsa agli armamenti); aveva anche un legame diretto con la concezione che entrambi avevano della propria potenza e della propria sicurezza. In una situazione di deterrenza reciproca/di equilibrio strategico, potenza e sicurezza erano due facce della stessa medaglia. Cedere su un fronte significava perdere qualcosa anche sull'altro. Negli anni sessanta dalla constatazione di come il sistema della deterrenza si era evoluto, era emersa una visione di esso e della sicurezza (non solo americana ma di tutto il sistema) che non poneva più al primo posto il mantenimento della superiorità strategica in ogni ambito come valore assoluto (gli Stati Uniti avevano la superiorità in termini di quantità di missili almeno per il momento). Al primo posto vi era il mantenimento della stabilità e dell'equilibrio nel sistema. Questa visione sostanzialmente riconosceva che la logica della corsa agli armamenti avesse condotto a una situazione in cui non vi erano né vinti né vincitori ma solo pericoli. Riconosceva anche che il sistema poteva ormai essere cambiato solo fino a un certo punto. Ciò che si poteva fare era smettere di seguire la logica della corsa all'ultima innovazione tecnologica e all'accumulazione di missili, e, prima di imbarcarsi in nuovi investimenti nella difesa, chiedersi quale effetto avrebbero avuto sull'equilibrio strategico e se, nella dinamica tra le due deterrenze, avrebbero o no rafforzato la sicurezza del sistema.

Veniva pienamente riconosciuta la dimensione psicologica di questo equilibrio e il reciproco interesse a mantenere la stabilità del sistema, anziché a sconfiggere l'avversario. Questa era la concezione dell'equilibrio strategico del Segretario della Difesa McNamara, il quale, già in un'intervista del 1962, dichiarò che fosse positivo che gli Stati Uniti stessero perdendo la capacità di distruggere le forze di rappresaglia sovietiche, perdendo così anche la capacità di iniziare una guerra nucleare.²⁵⁷

Non che questo fosse una novità assoluta, poiché era già stato fatto notare, da chi conosceva il sistema della deterrenza e i dilemmi che esso poneva, che ciò che davvero caratterizzava gli armamenti nucleari non era l'eccessiva potenza distruttiva di per sé ma il fatto che essa fosse una minaccia per tutti i paesi coinvolti allo stesso modo. Al punto che combattere una guerra non sarebbe mai stato più conveniente che raggiungere i compromessi necessari ad evitarla.²⁵⁸

Ma fu in questo periodo che, scontrandosi con concezioni più "tradizionali" della potenza e della sicurezza statunitensi, questa visione divenne gli riuscì a fare sì che, almeno in parte, le decisioni dell'amministrazione non seguissero la logica datata, e pericolosa, della corsa agli armamenti. In questa visione, il dialogo con l'Unione Sovietica acquisiva un ruolo fondamentale poiché la stabilità, per essere mantenuta, richiedeva il contributo di entrambi.

Tutto ciò era sempre dal punto di vista statunitense. Come si è già detto, l'Unione Sovietica aveva la sua visione strategica, la sua concezione della propria sicurezza e della propria potenza. I negoziati sul controllo degli armamenti, o di altro genere, non avvenivano in un vuoto asettico, ognuno era portatore di visioni ideologiche, spinte differenti derivanti dal contesto politico interno e dalla contrapposizione di interessi diversi nella elaborazione della politica strategica. Nel caso dell'Urss, gli studi mostrano che vi erano forze all'interno della dirigenza che si opponevano alla distensione con l'occidente e al suo portato di negoziati e interdipendenza. La dirigenza di Chruščëv aveva portato dei cambiamenti ma se pure quelle idee avevano prevalso, non avevano eliminato completamente concezioni politiche e strategiche dell'ortodossia stalinista. Riguardo all'equilibrio strategico, credevano che solo l'assoluta superiorità militare potesse garantire la sicurezza.

Il dialogo fu così un confronto tra concezioni diverse, in cui le motivazioni e le intenzioni dell'altro più che altro venivano supposte ma difficilmente spiegate e

²⁵⁷ Cit. in Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace*, p. 399.

²⁵⁸ Robert Jervis, "the political effects of nuclear weapons" p. 83 in *International Security*, Fall 1988, vol. 13, n. 2

discusse. Come si vide sulla questione ABM e al summit di Glassboro, in cui l'insistenza di McNamara e Johnson sulla necessità di un accordo su un sistema difensivo non fu capita da Kosygin, il quale sembrava concepire il controllo degli armamenti in termini di limitazione delle armi offensive.²⁵⁹

Ciò su cui le due superpotenze riuscirono a concordare fu la direzione da imprimere allo sviluppo della questione strategica a livello globale. Né Washington né Mosca avevano la capacità di controllare pienamente il sistema internazionale e le decisioni di paesi terzi. Tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta, alcuni di essi, la Francia e la Cina soprattutto, emersero chiaramente come portatori di visioni politiche e strategiche alternative. La Francia con De Gaulle, credeva nella possibilità di un sistema di difesa europeo capace di controbilanciare la potenza e l'influenza sovietica senza dipendere dalla potenza statunitense, un progetto che non era solo militare ma anche politico. Nel caso della Cina, la capacità di proiezione e di influenza era, in questa fase, forse ancora più anticipata che concreta. Il ruolo della Cina veniva letto in chiave geopolitica, come quello di un paese "naturalmente destinato" al ruolo di potenza, sviluppo che l'acquisizione delle armi nucleari, il divorzio dall'ingombrante alleato sovietico e il ruolo nella guerra in Indocina, confermavano agli occhi degli Stati Uniti e non solo.

Un altro paese che aveva un ruolo chiave e le cui ambizioni e direzioni dovevano essere sorvegliate e incanalate, era la Germania occidentale. Dall'inizio della Guerra Fredda, l'equilibrio europeo si era retto sul contenimento della potenza militare tedesca. Tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta, si discuteva della possibilità di consentire una maggiore partecipazione degli alleati occidentali, Germania inclusa, alla gestione del sistema di difesa europeo.

Con il consolidamento dell'Europa Occidentale, l'emergere di proposte alternative come quella francese e, ancora una volta, la previsione di un futuro in cui la potenza tedesca avrebbe cercato una corrispondente affermazione in campo militare, l'Alleanza Atlantica come sistema di difesa collettivo ma guidato dagli Stati Uniti, dovette essere ripensata e ridefinita. La decisione di non realizzare il progetto dell'MLF, di appoggiare una riforma della NATO che permetteva una maggiore partecipazione europea, della distensione con il Blocco orientale e di una minore enfasi sugli armamenti strategici, e

²⁵⁹ Vlaslav Zubok, "The Soviet Union and détente of the 70s", in *Cold War History*, vol. 8, n. 4, Novembre 2008, p. 429; "When i have trouble sleeping it's because of your offensive missiles, not your defensive missiles" cit. in Dallek, *Flawed Giant*, p. 436

infine di imboccare la via della non proliferazione insieme all'Unione Sovietica, indicarono che gli Stati Uniti avevano scelto di intraprendere una direzione politica precisa che rendesse il sistema della Guerra Fredda stabile, o quantomeno che impedisse a processi in grado di destabilizzarlo di affermarsi, trascinando Washington in nuove crisi, nuove tensioni.

Anche la decisione, annunciata unilateralmente nel 1967 dopo lunghi tentativi di trovare un accordo con Mosca, di non costruire un sistema anti-missile come quello sovietico, rientrava in questa stessa logica.

Decidere di non seguire la logica della corsa agli armamenti, di de-enfatizzare il ruolo della superiorità strategica nella difesa europea, e a livello globale col trattato di non-proliferazione, di appoggiare la distensione tra est e ovest in Europa, di cooperare con l'Unione Sovietica al mantenimento dell'equilibrio, fu la risposta politica ai cambiamenti avvenuti nel sistema internazionale, in preparazione di quelli che sarebbero potuti avvenire. Sotto forma di accordi sul controllo degli armamenti e della limitazione della proliferazione nucleare, furono presi importanti decisioni politiche.

Marc Trachtenberg dice questo già a proposito del Test Ban Treaty del 1963. Diversi studiosi indicano il 1963 come un momento in cui la distensione era stata nell'aria, per esempio Keith Nelson in *The making of detente*. Secondo Mastny il trattato per la messa al bando dei test nucleari nell'atmosfera, firmato nel 1963, fu un'occasione persa per costruire una distensione politica partendo da un accordo di natura militare. L'allontanamento di Kruscev avrebbe messo un freno alla distensione, che però sarebbe risorta negli anni Settanta, indipendente dal controllo degli armamenti. Mastny, come altri, usa il termine distensione per indicare assenza di conflitto, e afferma che nonostante la parola fosse diventata ricorrente nel discorso pubblico, il conflitto continuò per due decenni poiché le due superpotenze non avevano affrontato le cause politiche della loro rivalità.²⁶⁰

La distensione tra le due superpotenze viene spesso descritta come semplicemente riduzione o assenza di tensione, ribadendo come essa non fosse un aspetto nuovo o un elemento inedito nella relazione tra le superpotenze, poiché vi erano stati altri momenti di distensione nel passato del rapporto bipolare. Se però si prende come definizione quella di Richard Stevenson, ossia "il processo di allentamento delle tensioni tra due stati i cui interessi sono così radicalmente divergenti che una riconciliazione è

²⁶⁰ Keith Nelson, *The Making of Détente. Soviet American relations in the shadow of Vietnam*, p. 15; Vojtech Mastny, "The 1963 Nuclear Test Ban Treaty. A Missed Opportunity for Détente?", in *Journal of Cold War Studies*, vol. 10, n. 1, winter 2008, pp. 2-25

intrinsecamente limitata”, non è l’assenza completa di divergenze che definisce la distensione, ma la scelta consapevole di evitare l’irrigidimento nella contrapposizione e di perseguire l’accomodamento là dove possibile.²⁶¹ Ciò che manca in questa definizione è poi l’elemento dell’interesse reciproco a trovare un compromesso per mantenere un equilibrio ritenuto, almeno da chi lo proponeva, vantaggioso per entrambi. La distensione non era semplicemente *accaduta* dopo la crisi di Cuba e la realizzazione dei rischi insiti nello scontro diretto, era anche stata mantenuta e perseguita in seguito.

Il rapporto bipolare non fu però l’unico interesse dell’amministrazione. Ciò che emerge con chiarezza dalla documentazione è la consapevolezza delle trasformazioni in corso nel comunismo internazionale, e le speranze e le paure che ciò suscitò nell’amministrazione.

Uno degli elementi che emergono dalla documentazione è da un lato l’ottimismo con cui l’amministrazione guardava ai cambiamenti in corso all’interno del campo avversario. La crisi dell’autorità sovietica e della sua leadership sul movimento e quella che veniva chiamata “frammentazione” del Blocco comunista, venivano guardate come sviluppi positivi che avrebbero permesso agli Stati Uniti di fronteggiare non un Blocco unito e coeso ma un insieme di paesi i cui governi, se pure continuando ad essere parte della sfera di influenza sovietica avrebbero avuto più spazio di manovra per perseguire i propri interessi. Qualcosa di simile, ma su scala più ampia, era risultato dalla rottura sino-sovietica, con la differenza che il regime cinese, diversamente dai paesi dell’Europa orientale, non doveva la sua legittimazione politica all’Urss ed aveva capacità di proiezione all’esterno enormemente maggiori poiché era potenzialmente capace di giocare un ruolo chiave nell’area asiatica.

Dall’altro lato, infatti, quello che veniva interpretato come un ritorno degli interessi nazionali, non era necessariamente visto come un fatto positivo o che sarebbe andato a vantaggio degli Stati Uniti. Agli occhi di coloro che vedevano nell’evoluzione del comunismo internazionale una diminuita rilevanza dell’ideologia formale, e dell’autorità sovietica, nel determinare decisioni politiche interne e prese di posizione in politica estera, ciò che la sostituiva veniva identificato con il “vecchio” interesse nazionale, mai davvero scomparso. Senza voler fare del pensiero di Rostow la visione dell’amministrazione, il nazionalismo era considerato una forza potenzialmente

²⁶¹ Richard Stevenson, *The rise and fall of Détente*, p. 11.

reazionaria, che poteva svilupparsi in direzione opposta a quella voluta dal *cold war liberalism*.²⁶²

La speranza che il sistema internazionale si sarebbe evoluto in una direzione compatibile con i valori e gli interessi occidentali, statunitensi, si scontrava con un mondo complesso in cui il comunismo continuava ad essere un avversario che però non aveva più una faccia ma molte.

L'ambivalenza nel giudizio sulle conseguenze della frammentazione del sistema di potere sovietico e del ri-emergere dell'affermazione dell'interesse e dell'ambizione nazionali è particolarmente evidente nel caso della Cina e della rottura sino-sovietica. Le divergenze tra i due ormai ex alleati comunisti erano ritenute la principale incognita nella valutazione di quelle che sarebbero state le future politiche di Mosca: quanto la sfida cinese avrebbe condizionato le decisioni dei dirigenti sovietici, quanto avrebbe pesato la competizione per l'influenza sui paesi in via di sviluppo e i movimenti rivoluzionari, quanto essa avrebbe inciso sulla disponibilità dell'Urss alla distensione.

La politica nei confronti della Cina, e la sua revisione durante gli anni Sessanta, indicano che il termine distensione, come strumento politico nelle relazioni internazionali, potrebbe essere applicato anche al di là del rapporto bipolare. Se inteso come adozione di un atteggiamento non rigido e come accettazione della presenza, nel sistema internazionale, di potenze (o future tali in questo caso) i cui interessi e obiettivi non erano pienamente compatibili con quelli occidentali, si può parlare, per questi anni, di premesse per una distensione con la Cina. Il paese di cui tra il 1949 e il 1953 era stato deciso l'isolamento diplomatico, si trovava allora in una posizione molto diversa e non sembrava esservi il modo per evitare che, nella crescente autonomia che i singoli paesi acquisivano, rendendo l'interdipendenza sempre più complessa, anche Pechino entrasse a far parte della rete di relazioni politiche ed economiche che non seguiva più la "*disciplina della Guerra Fredda*".

L'idea di base era che l'inclusione della Cina nel sistema internazionale sarebbe andata a vantaggio della gestibilità di quest'ultimo, poiché essere inserita in una rete di interdipendenze, di relazioni economiche, politiche e diplomatiche, avrebbe fatto sì che il mantenimento dell'equilibrio e della stabilità fossero un vantaggio anche per il regime di Pechino. Gli Stati Uniti, in questo, avevano ovviamente un ruolo fondamentale, ma non si può dire che si sia trattato di un caso in cui l'iniziativa sia stata pienamente nelle mani degli Stati Uniti, poiché, come si è argomentato, già buona parte del Blocco

²⁶² Kimber C. Pearce, *Rostow, Kennedy, and the Rhetoric of Foreign Aid*, East Lansing, Michigan State University Press, 2001.

occidentale esortava all'inclusione della Cina nel sistema internazionale ed essa aveva iniziato a costruirsi una rete di relazioni politiche con paesi in via di sviluppo, movimenti rivoluzionari e partiti comunisti. Pechino portava una sfida ai due principali contendenti per l'influenza sui paesi in via di sviluppo, una sfida a cui veniva attribuito un forte potenziale di successo, in virtù del fatto che la Cina non era una superpotenza e non era interessata allo stesso tipo di conquista o affermazione della propria influenza a cui aveva mirato l'Unione Sovietica.

Gli Stati Uniti furono in un certo senso costretti a prendere atto del fatto che la loro politica di chiusura verso Pechino non li metteva in grado di rispondere alla minaccia che essa arrecava ai loro interessi e alla politica per l'Asia che intendevano costruire. Se da un lato la guerra del Vietnam fu a lungo uno dei maggiori ostacoli all'adozione di una politica differente, dall'altro contribuì a creare la pressione affinché il governo statunitense riconsiderasse il proprio atteggiamento.

Fu la complessa interrelazione tra gli interessi a rendere difficile se non impossibile realizzare la distensione che i fautori della revisione avevano in mente per la Cina.

Se da un lato la distensione consentì di fare del dialogo una politica e non solo una necessità temporanea e funzionale a questioni limitate, vi erano elementi della politica di distensione che non erano poi così distensivi. Dal punto di vista dei sostenitori della distensione, l'incremento delle relazioni commerciali, diplomatiche e politiche, la ricerca di terreno comune e la ricerca di interessi comuni su cui basare le relazioni con paesi che non erano, e si sapeva che non sarebbero stati, parte della loro sfera di influenza, era una politica che poteva essere applicata non solo all'Urss ma anche ad altri attori quali i paesi dell'Europa orientale, nel nome della necessità di ridurre la tensioni e mantenere la pace e del dialogo tra est e ovest. È stato detto che la distensione fu il tentativo delle superpotenze di mantenere la stabilità del sistema internazionale.

Vi era, però, anche un elemento di sovversione, proprio della politica di contenimento e presente nella distensione, i cui effetti si sarebbero visti nel 1968. Vi era un elemento di disturbo della stessa priorità che teoricamente doveva essere data al rapporto bipolare, là dove l'amministrazione decideva di aprire, se pure lentamente e cautamente, al dialogo con la Cina e la distensione (se non l'inizio vero e proprio) nelle relazioni con quest'ultima. E si può discutere di quanto quella attuata durante gli anni di Johnson sia stata una vera rottura, o piuttosto solo un distacco, contorto e per molta parte imposto dalle circostanze, rispetto al passato. È vero però che i segnali dell'amministrazione

furono sufficientemente chiari perché la dirigenza cinese stessa li recepisce e manifestasse interesse al dialogo quando ormai l'amministrazione Johnson era giunta agli sgoccioli.

La contraddizione nelle intenzioni e negli elementi della distensione era evidente e si rifletteva nel contrasto tra le diverse posizioni all'interno del governo usa. Si stava affermando la consapevolezza di vivere in un sistema interdipendente, ma ancora non c'era accordo su come muoversi in esso né su come gestire il fatto che certe decisioni avevano implicazioni politiche molto più vaste della questione specifica di cui si occupavano.

Fonti e bibliografia

Fonti primarie

- *National Archives and Records Administration, Washington, D.C.*

Record Group 59, Department of State Records

- *Lyndon B. Johnson Presidential Library, Austin, Texas*

National Security File:

Agency File

Committee File-Committee on Nuclear Proliferation

Country File USSR

Country File China

McGeorge Bundy Files

Name File

National Intelligence Estimates

NSC Meetings File

Rostow Files

Subject File

Tom Johnson's Notes of Meetings

Fonti edite

FRUS, *Foreign relations of the United States* 1964-1968

Vol. VIII International trade and monetary policy

Vol. XI. Arms control and disarmament

Vol. XIII Western Europe

Vol. XIV Soviet Union

Vol. XXX China

Bibliografia

W. I. Cohen e N. B. Tucker, *Lyndon Johnson Confronts the World: American Foreign Policy, 1963-1968*, New York, Cambridge University Press, 1994;

Warren I. Cohen and Akira Iriye (eds), *The Great Powers in East Asia. 1953-1960*, New York, Columbia University Press,

Diane B. Kunz, ed., *The Diplomacy of the Crucial Decade: American Foreign Policy during the 1960s*, New York, Columbia University Press, 1994;

Boyer, Paul, *Fallout. A Historian Reflects on America's Half-Century Encounter with Nuclear Weapons*, Columbus, Ohio State University Press, 1998.

H. W. Brands, *The Wages of Globalism: Lyndon Johnson and the Limits of American Power*, New York, Oxford University Press, 1995.

Hal W. Brands (a cura di), *Beyond Vietnam: The Foreign Policies of Lyndon Johnson*, College Station, Texas A&M University Press, 1999.

McGeorge Bundy, *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years* (New York, Random House, 1988).

Gordon Chang, *Friends and Enemies. The United States, China and the Soviet Union, 1948-1972*, (Stanford, Stanford University Press, 1990)

Chen Jian, *Mao's China and the Cold War*, Chapel Hill & London, The University of North Carolina Press, 2001).

Campbell Craig, *Destroying the Village. Eisenhower and Thermonuclear War*, New York, Columbia University Press, 1998

Robert Dallek, *Flawed giant : Lyndon Johnson and his times 1961-1973*, New York : Oxford University Press, 1998

The Johnson Years. Vol. 3. LBJ at Home and Abroad, (ed. By Robert A. Divine), University Press of Kansas, 1994

J. Dumbrell, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, Manchester, Manchester University Press, 2004

James Ellison, *The United States, Britain and the Transatlantic Crisis : Rising to the Gaullist Challenge, 1963-68* (New York, Palgrave Macmillan, 2007).

Ben Fowkes, *L'Europa orientale dal 1945 ad oggi*, Il Mulino, 2000

Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear strategy*, London, MacMillan Press, 1981

Rosemary Foot, *The Practice of Power: US Relations with China since 1949*, (New York, Oxford University Press, 1995)

Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, Brookings Institution, 1985

Evelyn Goh, *Constructing the U.S. Rapprochement with China, 1961-1974. From “Red Menace” to “Tacit Ally”*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005;

Massimiliano Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilit  globale : gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-69*, Firenze, Il maestrale : Aida, 2000.

A. M. Halpern (ed.), *Policies toward China*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1965

Diane B. Kunz, ed., *The Diplomacy of the Crucial Decade: American Foreign Policy during the 1960s*, New York, Columbia University Press, 1994

Michael Lumbers, *Piercing the Bamboo Curtain* (Manchester University Press, Manchester and New York, 2008).

Paul Nitze, *From Hiroshima to Glastnost. A Memoir*, London, Weidenfeld and Nicholson, 1988

Kimber Charles Pearce, *Rostow, Kennedy, and the Rhetoric of Foreign Aid*, East Lansing, Michigan State University Press, 2001.

Silvio Pons, *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale. 1917-1991*, Einaudi, Torino, 2012

Re-examining the Cold War. U.S.-China Diplomacy, 1954-1973, a cura di Robert S. Ross e Jiang Changbin, (Cambridge (MA), Harvard University Press, 2001);

Thomas A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe. In the Shadow of Vietnam* (Cambridge, MA, Harvard University Press, 2003)

Dean Rusk, “*As I Saw It. A Secretary of State’s Memoirs*”, I.B. Tauris&Co Ltd Publishers, London, 1991

Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1999

Nicolas Werth, *Storia della Russia nel Novecento*, Il Mulino, 1990.

Odd Arne Westad (ed.), *Brothers in Arms: The Rise and fall of the Sino-Soviet Alliance: 1945-1963*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1998

Reviewing the Cold War : approaches, interpretations, and theory (edited by Odd Arne Westad), London ; Portland, OR : F. Cass, 2000

Westad, *The global Cold War : third world interventions and the making of our times*, New York : Cambridge University Press, 2005

Melvyn P. Leffler e Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War. Vol. II, Crises and Détente*, Cambridge, Cambridge University, 2010.

Vladislav M. Zubok, *A Failed Empire: the Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2007

China, Vietnam and the United States. Highligths of the hearings of the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D. C., Public Affairs Press, 1966

Articoli

Mitchell Lerner, "Tryng to Find the Guy Who Invited Them": Lyndon Johnson, Bridge Building, and the End of the Prague Spring " in *Diplomatic History*, Vol. 32, No. 1, January 2008.

H. W. Brands, "Progress Unseen: U.S. Arms Control Policy and the Origins of Détente, 1963–1968 " *Diplomatic History*, Vol. 30, N. 2, 2006 (pp. 253-285);

H. W. Brands , "Rethinking Nonproliferation. LBJ, the Gilpatric Committee and U.S. National Security Policy", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 8, N. 2, Spring 2006 (pp. 83-116);

H. W. Brands, "Non-Proliferation and the Dynamics of the Middle Cold War: The Superpowers, the MLF, and the NPT", *Cold War History*, Vol. 7, N. 3, August 2007 (pp. 389-423).

William Burr, Jeffrey T. Richelson, "Whether to "Strangle the Baby in the Cradle": The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960-64", *International Security*, Vol. 25, No. 3. (Winter, 2000-2001), pp. 54-99.

Jeremy Friedman, "Soviet policy in the developing world and the Chinese challenge in the 1960s" in *Cold War History*, Vol. 10, No. 2, May 2010,

Max Guderzo "Johnson and European integration: A missed chance for transatlantic power", *Cold War History*, 4:2, (2004), pp. 89-114

Richard M. Nixon, "Asia after Vietnam", *Foreign Affairs*, Vol. 46, n. 1, 1967

Priscilla Roberts, Recensione a J. Dumbrell, *President Lyndon Johnson and Soviet Communism*, in *Journal of American Studies*, 39, (2005), 1, pp. 118-119

James C. Thomson Jr., "On the making of U.S. China Policy, 1961-1969: A study in bureaucratic politics" *The China Quarterly*, No. 50 (Apr. - Jun., 1972)

Andreas Wenger, "Crisis and Opportunity: NATO and the Multilateralization of Détente, 1966-1968", *Journal of Cold War Studies*, vol. 6, issue 1 (winter 2004)